



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
*TOMASZ CHRÓSTNY*

Warszawa, 8 października 2020 r.

DIH-2.709.63.2020.PŁ

**DECYZJA DIH-2 Nr 161/2020**

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm, zwanej dalej: kpa) w związku z art. 189k § 1 pkt 2-4, § 1 i § 3 pkt 1 i w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (j. t. Dz. U. z 2019 r. poz. 1668, z późn. zm., zwanej dalej: ustawą o Inspekcji Handlowej)

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

po rozpatrzeniu odwołania z dnia 31 sierpnia 2020 r., złożonego przez Węglobud S.A. z siedzibą w Szczecinie, adres ul. Monte Cassino 18a, 70-467 Szczecin (zwanego dalej: Stroną lub Przedsiębiorcą), od decyzji nr WPN.8361.159.2019 z dnia 17 sierpnia 2020 r. wydanej przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, w której odmówił umorzenia administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej decyzją nr WPN.8361.142, 159.2019 z dnia 20 grudnia 2019 r.,

**postanawia**

**uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

**UZASADNIENIE**

Przy piśmie z dnia 8 września 2020 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej przekazał do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odwołanie złożone przez Przedsiębiorcę wraz z aktami sprawy.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej decyzją z dnia 20 grudnia 2019 r. nr WPN.8361.142, 159.2019 na podstawie art. 35a pkt 9 lit. b w zw. z art. 35c ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2019 r. poz. 660, z późn. zm., zwanej dalej: ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw), wymierzył Przedsiębiorcy administracyjną karę pieniężną w wysokości 10.000 zł, za to że w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego wystawił świadectwo jakości potwierdzające spełnienie przez to paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 a ust. 2 ww. ustawy, w którym wartości parametrów jakościowych były niezgodne ze stanem faktycznym.

Pismem z dnia 5 stycznia 2020 r. Strona z zachowaniem ustawowego terminu złożyła odwołanie od powyższej decyzji.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 23 kwietnia 2020 r. wydał decyzję DIH-2 Nr 39/2020, w której utrzymał w całości w mocy zaskarżoną decyzję Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z dnia 20 grudnia 2019 r. nr WPN.8361.142, 159.2019. Decyzja organu odwoławczego została doręczona Przedsiębiorcy w dniu 4 maja 2019 r.

Strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W dniu 29 września 2020 r. po przeprowadzeniu rozprawy w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 701/20 Sąd oddalił skargę w całości.

W dniu 8 czerwca 2020 r. upłynął termin zapłaty wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej.

Strona w dniu 17 czerwca 2020 r. złożyła wniosek o umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości. Wniosek został uzasadniony trudną sytuacją finansową Przedsiębiorcy wynikłą ze stanu epidemii. Zdaniem Strony działania mające na celu zapobieżenie rozprzestrzenianiu się koronawirusa poprzez ograniczenie ruchu lotniczego, transportu kołowego, czy objęcie niektórych miejsc i osób kwarantanną spowodowały liczne i istotne zakłócenia realizacji produkcji i dostaw. W konsekwencji spowodowało to znaczne ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez Węgłobud S.A., które skutkują znacznymi utrudnieniami w realizacji zobowiązań. Przedsiębiorca wskazuje, że zaistniała sytuacja ma charakter wyjątkowy i niezależny od uczestników obrotu gospodarczego, a przy tym dotyczy wszystkie podmioty. Spółka informuje, iż w związku z powyższą sytuacją była zmuszona obniżyć wielu kontrahentom zobowiązania. Ponadto wskazuje na znaczny spadek obrotów, marż oraz brak wpływów z dzierżaw i w konsekwencji na generowane przez spółkę straty. Do wniosku nie dołączono żadnych dokumentów.

Pismem z dnia 22 czerwca 2020 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej zawiadomił o wszczęciu na wniosek Strony postępowania w przedmiocie umorzenia w całości administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł. W piśmie tym organ I instancji na podstawie art. 50 § 1 kpa i w związku z art. 189k § 1 pkt 3 wezwał Stronę do udokumentowania okoliczności wskazujących na wystąpienie ciężkiej sytuacji oraz uprawdopodobniających skutki ekonomiczne, jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania tj. zapłaty nałożonej kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł. Organ I instancji wskazał dokumenty, które Strona winna przedłożyć oraz pouczył o uprawnieniach wynikających z art. 10 § 1 kpa. Pismo zostało doręczone w dniu 25 czerwca 2020 r.

Za pismem z 1 lipca 2020 r. Przedsiębiorca dostarczył do organu I instancji dokumenty, które jego zdaniem w pełni i jednocześnie przekrojowo obrazują sytuację finansowo-ekonomiczną spółki. Do pisma dołączono dokumenty dotyczące roku 2019 w postaci: deklaracji CIT-8/O, sprawozdanie finansowe, bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w kapitale własnym. Ponadto bilans na dzień 31 maja 2020 r. oraz zestawienie zobowiązań na dzień 28 czerwca 2020 r. Strona w treści pisma wskazała, że prognozy dalszej sprzedaży opału nie przedstawiają się optymistycznie, a tym samym nie wskazują na wypracowanie zysku ani utrzymanie rentowności. Zdaniem Przedsiębiorcy szereg wprowadzanych ograniczeń, jak program „czyste powietrze”, zakaz sprzedaży miałów węglowych, wysokie ceny opału powodują, że klienci odchodzą systematycznie od tradycyjnego węgla na rzecz paliw ekologicznych. Utrzymanie ciągłej działalności składów opałowych i sprzedaży detalicznej jest bardziej uzasadnione czynnikiem społecznym niż działalnością komercyjną.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w dniu 17 sierpnia 2020 r. wydał decyzję nr WPN.8361.159.2019, która została doręczona w dniu 18 sierpnia 2020 r.

Strona pismem z dnia 31 sierpnia 2020 r. odwołała się od ww. decyzji i na podstawie art. 136 kpa wniosła o przeprowadzenie dodatkowego postępowania, ewentualnie o zastosowanie innej ulgi wskazanej w art. 189k kpa. W uzasadnieniu Przedsiębiorca wskazał, że nie zgadza

się z wydanym rozstrzygnięciem, ponieważ w piśmie z dnia 17 czerwca 2020 r. podała fakty, które jednoznacznie wskazują na jej trudną sytuację finansową skutkującą niemożnością uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej. Zdaniem Strony twierdzenie organu I instancji, że obecny stan epidemiczny spowodowany COVID-19 nie może stanowić podstawowego argumentu do zastosowania ulgi oraz wskazanie, że prowadzona przez nią działalność gospodarcza może funkcjonować „w miarę normalnie” jest całkowicie bezzasadne. Zdaniem Przedsiębiorcy to właśnie pandemia koronawirusa i negatywne skutki jakie wywołuje dla całej gospodarki, w tym także dla sprzedaży opału stanowi podstawowy problem, który powoduje straty finansowe skutkujące niemożnością spłaty nałożonej kary. Strona wskazuje, że jej obecna sytuacja finansowa nie wynika z jej działań tylko jest pogorszona przez pandemię COVID-19. Ponadto Przedsiębiorca poinformował, że ściąganie nałożonej kary w drodze egzekucji administracyjnej może spowodować konieczność przeprowadzenia zwolnień wśród pracowników, a w ostateczności ogłoszenie jej upadłości, co niewątpliwie jest sprzeczne z interesem publicznym. Zdaniem Strony w obecnej sytuacji logiczne wydaje się utrzymywanie zatrudnienia, co bezsprzecznie jest dobre dla ogółu społeczeństwa, a tym samym stanowi ważny interes publiczny.

Pismem z dnia 21 września 2020 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomił Stronę o wynikającym z art. 10 § 1 kpa prawie do zapoznania się z aktami sprawy oraz prawie do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ odwoławczy określił termin 7 dni od dnia otrzymania przedmiotowego pisma. Pismo zostało doręczone w dniu 14 lipca 2020 r. i pozostało bez odpowiedzi.

### **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.

Po przeanalizowaniu akt sprawy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyczerpująco zbadał 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. 7 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm), dalej zwanej Kpa w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wyrażona w powyższym przepisie zasada prawdy obiektywnej zobowiązuje organy administracji publicznej do ustalenia stanu faktycznego tak aby odpowiadał on rzeczywistości. Dopiero ustalony zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej stan faktyczny może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w myśl art. 77 § 1 Kpa, który zobowiązuje organ do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Zgodnie z art. 189k Kpa organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, 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.

§ 2. W przypadku umorzenia zaległej administracyjnej kary pieniężnej umorzeniu podlegają także odsetki za zwłokę w całości lub takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.

§ 3. Właściwy organ, na wniosek strony prowadzącej działalność gospodarczą, może udzielać określonych w § 1 ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, które:

- 1) nie stanowią pomocy publicznej;
- 2) stanowią pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis;
- 3) stanowią pomoc publiczną:
  - a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
  - b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce,
  - c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenie inne niż wymienione w lit. a i b.

§ 4. W przypadku pomocy publicznej określonej w § 3 pkt 3 lit. a i b ulgi, o których mowa w § 3 pkt 2, mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy, zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

§ 4a. Do pomocy publicznej, o której mowa w § 3 pkt 3 lit. c, przeznaczonej na restrukturyzację, stosuje się:

- 1) w zakresie warunków udzielania tej pomocy:
  - a) w przypadku przedsiębiorcy, wobec którego jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne - przepisy ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 243, z późn. zm.),
  - b) w przypadku przedsiębiorcy, wobec którego nie jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne - przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 139a ust. 4 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne;
- 2) w zakresie trybu udzielania tej pomocy - przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 139a ust. 4 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne.

Z treści powyższego przepisu wynika, że w przypadku złożenia wniosku o udzielenie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez stronę prowadzącą działalność gospodarczą, organ jest zobowiązany ustalić, czy ulga, o którą wnioskuje stanowi pomoc publiczną. W przypadku, gdy wnioskowana ulga nie stanowi pomocy publicznej organ może rozpatrzyć wniosek strony w oparciu o przesłanki art. 189k § 1 Kpa. Natomiast w przypadku gdy wnioskowana ulga stanowi pomoc publiczną organ zobowiązany jest ustalić o jaki rodzaj pomocy publicznej wymieniony w art. 1489k § 3 pkt 2 i 3 Kpa strona się ubiega i ustalić czy wnioskowana pomoc jest dopuszczalna.

W rozpatrywanej sprawie Strona we wniosku z dnia 17 czerwca 2020 r. zwróciła się o umorzenie kary administracyjnej w całości. Przedsiębiorca uzasadnił wniosek złym stanem finansowo-ekonomicznym spółki wywołaną pandemią koronawirusa COVID-19. Należy wskazać, że do wniosku nie dołączono żadnych dokumentów potwierdzających kondycję finansową Strony.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej pismem z dnia 22 czerwca 2020 r. zawiadomił Stronę o wszczęciu postępowania oraz wezwał do udokumentowania okoliczności wskazujących na wystąpienie ciężkiej sytuacji oraz uprawdopodobniających skutki ekonomiczne, jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania tj. zapłaty nałożonej kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł. Jednakże organ I instancji nie wezwał Strony do wskazania o jaki rodzaj pomocy wskazany w art. 189k § 3 kpa się ubiega. Powyższe skutkowało pominięciem tej kwestii w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Dodatkowo Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej nie ustalił okoliczności, o której mowa w art. 189k § 2 kpa.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazuje, że zgodnie z art. 61 § 1 kpa postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. [...] W razie wszczęcia postępowania na wniosek, obowiązkiem organu administracji jest dokładne ustalenie treści żądania strony, która wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania. Organ związany jest tym żądaniem. Treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. Jeśli organ, do którego złożony został wniosek o wszczęcie postępowania ma wątpliwości co do tego, czego dotyczy wniosek - obowiązkiem tego organu jest podjęcie z urzędu czynności wyjaśnienia treści żądania strony. Organ orzekający nie ma prawa domniemywać woli wnioskodawcy co do tego w jakim trybie ma być prowadzone postępowanie. Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w określonym trybie obliguje organ do przeprowadzenia postępowania w powyższym trybie, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji (por. wyrok WSA w Warszawie sygn. akt VI SA/Wa 2419/10).

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 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 winna określić, czy wnioskowana ulga nie stanowi pomocy publicznej czy stanowi pomoc publiczną i określić jej rodzaj. Przedsiębiorca we wniosku z dnia 17 czerwca 2020 r. nie wskazał powyższej informacji. Ponieważ postępowanie w tej sprawie toczy się na wniosek strony Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej był zobowiązany do wyjaśnienia i ustalenia żądania Przedsiębiorcy w tym zakresie. Organ I instancji nie poczynił ustaleń co do kwestii czy wnioskowana ulga w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej nie stanowi pomocy publicznej czy też stanowi pomoc publiczną ze wskazaniem rodzaju pomocy publicznej. Zatem materiał dowodowy został zebrany w sposób niewyczerpujący, co uniemożliwia merytoryczne odniesienie się do kwestii czy Strona zasługiwała na udzielenie ulgi.

Jednocześnie organ odwoławczy wyjaśnia, że z uwagi na brak ustalenia stanu faktycznego sprawy w sposób odpowiadający wymogom zawartym w art. 7 i 77 § 1 kpa nie dokonał merytorycznej oceny odwołania.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 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 ww. przepisów postępowania. Konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie decyzji. Jeżeli wnioskowana ulga będzie stanowiła pomoc publiczną, należy ustalić o jaki rodzaj pomocy chodzi i czy jest ona dopuszczalna. Przeprowadzenie postępowania

w powyższym zakresie przez organ odwoławczy stanowiłby złamanie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 15 Kpa.

Wykazane w ustaleniach faktycznych braki uniemożliwiają merytoryczną ocenę decyzji organu I instancji.

Przeprowadzając ponownie postępowanie organ I instancji ustali treść żądania Strony w zakresie wnioskowanej ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Następnie przeprowadzi postępowanie z zastosowaniem przepisów prawa właściwych ze względu na treść wniosku Strony.

**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. Jednakże w terminie 14 dni od jej doręczenia stronie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sprzeciw należy wnieść za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.
2. Od sprzeciwu od strony skarżącej pobierana jest opłata, tzw. wpis stały, w wysokości 200 zł.
3. W przypadku wniesienia sprzeciwu 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 sądownoadministracyjnego. 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.

### **Podstawa prawna pouczenia:**

Art. 3 § 2a, art. 64c § 1 i 2, art. 230, art. 243 § 1, art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.); § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

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

### **Otrzymują:**

- 1) Przedsiębiorstwo Handlowe Węglobud Spółka Akcyjna, ul. Monte Cassino 18, 70-467 Szczecin.
- 2) Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej.
- 3) aa.