



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

Warszawa, 19 października 2020 r.

DIH-2.709.59.2020.CS

**DECYZJA DIH-2 NR 166/2020**

Na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 189k § 1 pkt 2-4, § 1 i § 3 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm) w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706)

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

po rozpatrzeniu odwołania z 5 sierpnia 2020 r., złożonego przez przedsiębiorcę Marcina Grzebalskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Z.P.U.H. „ROBOL – BIS” MARCIN GRZEBALSKI w Choszczynie – od decyzji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 20 lipca 2020 r. nr WPN.8361.182,189.2019, odmawiającej umorzenia w całości lub w części wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł

**postanawia**

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

**UZASADNIENIE**

Przy piśmie z 12 sierpnia 2020 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej przekazał do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odwołanie z 5 sierpnia 2020 r., złożone przez przedsiębiorcę (...) (dalej także: „Przedsiębiorca” lub „Strona”) wraz z aktami sprawy.

Inspektorzy reprezentujący Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w dniach 12 września i 3 października 2019 r. działając na podstawie upoważnienia nr WPN/U-76/PS/19, oraz nr WPN/U-82/PS/19 przeprowadzili kontrolę Przedsiębiorcy, której zakres przedmiotowy obejmował m. in. kontrolę jakości paliw stałych pod względem spełniania wymagań jakościowych i kontrolę przestrzegania obowiązku wystawienia, przekazywania i przechowywania świadectwa jakości paliwa stałego, o którym mowa w art. 6c 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) oraz kontrolę dokumentów dotyczących pochodzenia i jakości badanego paliwa. Czynności kontrolne przeprowadzono w należącym do przedsiębiorcy punkcie sprzedaży przy (...).

W trakcie kontroli przeprowadzonej 12 września 2019 r. inspektorzy reprezentujący Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej pobrali do badań z partii o masie 3,5 tony w opakowaniach „big bag” próbki węgla kamiennego w sortymencie orzech. Protokół kontroli został sporządzony, odczytany i podpisany w kontrolowanej placówce 12 września 2019 r. Przedsiębiorca nie zgłosił uwag do protokołu.

Badania przeprowadzone przez akredytowane, niezależne laboratorium POLCARGO INTERNATIONAL Sp. z o.o. w Szczecinie, wykazało, że oferowany w dniu kontroli tj. 12 września 2019 r. węgiel kamienny w sortymencie orzech, nie spełniał wymagań jakościowych określonych w świadectwie jakości paliw stałych nr 238 z 5 września 2019 r. wystawionym przez Stronę z uwagi na zawyżoną zawartość popiołu.

W związku z powyższym stwierdzono, że badane paliwo stałe nie jest zgodne z parametrami wskazanymi w wystawionym przez Stronę świadectwie jakości.

Pismem z 14 listopada 2019 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 35d ust. 1 pkt. 1, w związku z art. 35a pkt 9 lit. b ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz poinformował, że na podstawie art. 10 § 1 Kpa ma prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania w szczególności do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz żądań zgłoszonych w trakcie postępowania, a także do składania wniosków dowodowych. 13 grudnia 2019 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, wydał decyzję nr WPN.8361.182, 189.2019 nakładającą na kontrolowanego Przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł, w oparciu o art. 35a pkt 9 lit. b ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, z uwagi na to, że wystawił, świadectwo jakości dla wprowadzanego do obrotu paliwa stałego tj. węgla

kamiennego w sortymencie orzech, w którym wartości parametrów jakościowych: zawartość popiołu oraz zawartość wilgoci całkowitej były niezgodne ze stanem faktycznym.

Przedsiębiorca pismem z 18 grudnia 2019 r. odwołał się od decyzji nr WPN.8361.182,189.2019 i wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz wydanie decyzji odstępującej od wymierzenia kary pieniężnej i poprzestającej na pouczeniu Strony.

Pismem z 16 stycznia 2019 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z art. 10 § 1 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.

Decyzją z 22 maja 2020 r. nr DIH-2 Nr 57/2020, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję nr WPN.8361.182,189.2019 z 13 grudnia 2019 r.

Pismem z 9 czerwca 2020 r. Strona wniosła o umorzenie kary pieniężnej w całości lub w części.

Pismem z 16 czerwca 2020 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie umorzenia w całości lub w części kary pieniężnej oraz poinformował, że na podstawie art. 10 § 1 Kpa ma prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania w szczególności do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz żądań zgłoszonych w trakcie postępowania, a także do składania wniosków dowodowych. W piśmie tym organ I instancji wezwał Przedsiębiorcę także do przekazania informacji wskazujących na wystąpienie ciężkiej sytuacji Strony oraz uprawdopodobniających skutki ekonomiczne jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania dla Strony.

Przy piśmie z 24 czerwca 2020 r. Przedsiębiorca przedłożył dokumenty, które w jego ocenie wskazują na wystąpienie ciężkiej sytuacji oraz uprawdopodobniają negatywne skutki ekonomiczne jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej decyzją z 20 lipca 2020 r. nr WPN.8361.182,189.2019, odmówił umorzenia w całości lub w części wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł.

Pismem z 5 sierpnia 2020 r. Strona odwołała się od decyzji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 20 lipca 2020 r. nr WPN.8361.182,189.2019. Przedsiębiorca w treści odwołania podniósł, iż jest mikro - przedsiębiorcą, a w związku z epidemią koronawirusa oraz trwającym okresem wiosenno - letnim obrót z prowadzonej działalności gospodarczej uległ znacznemu obniżeniu. Strona nie płaciła składek ZUS w okresie marzec - maj z uwagi na zwolnienie jej z tego obowiązku.

W odwołaniu Przedsiębiorca podniósł także, iż otrzymał z Powiatowego Urzędu Pracy mikropożyczkę, a ponadto oświadczył, iż nie płacił podatku dochodowego z uwagi na dochód będący na niskim poziomie oraz przedstawił stan środków na rachunku bankowym. W uzasadnieniu Strona wskazała także na Swoją trudną sytuację rodzinną (żona na zasiłku opiekuńczym z powodu COVID, alimenty na córkę). Na potwierdzenie Swoich argumentów przedsiębiorca przedłożył podsumowanie księgi przychodów i rozchodów za okres I-VI 2019 r. i 2020 r., zwolnienie z obowiązku opłacania składek ZUS, kopię PIT-36 za 2019 r., wyciąg z konta bankowego, zaświadczenie dotyczące uzyskiwanego wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę, potwierdzenie otrzymania pożyczki w związku z COVID, zestawienie składek na ubezpieczenie zdrowotne za 2019 r. oraz kopie deklaracji VAT-7 za miesiąc VI 2020 r. Przy piśmie z 12 sierpnia 2020 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej przekazał do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odwołanie z 5 sierpnia 2020 r., złożone przez Przedsiębiorcę wraz z aktami sprawy.

Pismem z 20 sierpnia 2020 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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.

Postanowieniem z 16 września 2020 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedłużył czas trwania niniejszego postępowania do 19 października 2020 r.

**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 (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 § 1 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.7)),
- 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 strona stanowi pomoc publiczną. W przypadku, gdy wnioskowana ulga nie stanowi pomocy publicznej organ może rozpatryć 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. 189k § 3 pkt 2 i 3 Kpa strona się ubiega i ustalić czy wnioskowana pomoc jest dopuszczalna.

W rozpatrywanej sprawie Strona we wniosku z 9 czerwca 2020 r. zwróciła się o umorzenie kary administracyjnej w całości lub części. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że Strona prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą. Powyższa informacja znajduje potwierdzenie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej pismem z 16 czerwca 2020 r. wezwał Przedsiębiorcę do przekazania informacji wskazujących na wystąpienie ciężkiej sytuacji Strony oraz uprawdopodobniających skutki ekonomiczne jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania dla Strony. Jednakże organ I instancji nie wezwał Przedsiębiorcy do wskazania o jaki rodzaj pomocy wskazany w art. 189k Kpa się ubiega. Natomiast w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stwierdził, że Strona złożyła wniosek o zastosowanie ulgi, o której mowa w art. 189k Kpa, poprzez umorzenie kwoty kary w całości lub w części.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazuje, że zgodnie z art. 61 § 1 Kpa postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony. O tym jaka jest treść żądania, która wyznacza przedmiot postępowania decyduje strona. Niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek, tak jak postępowania wszczętego 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).

Jak uprzednio wykazano Strona prowadzi działalność gospodarczą, 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 9 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.

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 stanowiłoby 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 powinien ustalić treść żądania strony w zakresie wnioskowanej ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Następnie przeprowadzić powinien 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. 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.

Podstawa prawna pouczenia:

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 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/*