



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAREK NIECHCIAŁ

DNR-720-14(25)/17(IK)/(KBO)

Warszawa, 13 października 2017 r.

DECYZJA DNR-1/52/2017

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) oraz art. 33a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2016 r. poz. 2047), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DNR-1/47/2017 z 18 sierpnia 2017 r. w części dotyczącej nałożenia na „Beskidzkie Fabryki Mebli” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielsku-Białej kary pieniężnej w wysokości 78 000 (siedemdziesiąt osiem tysięcy) złotych za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa, tj. narożnika GRIGO (pkt 2 ww. decyzji), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w tym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Decyzją DNR-1/47/2017 z 18 sierpnia 2017 r., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu w sprawie ogólnego bezpieczeństwa narożnika GRIGO, stwierdził, że „Beskidzkie Fabryki Mebli” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielsku-Białej (dalej: „strona postępowania”) usunęła przyczyny zagrożeń stwarzanych przez ten produkt i umorzył postępowanie administracyjne w tym zakresie (pkt 1 sentencji decyzji DNR-1/47/2017), a także nałożył na stronę postępowania karę pieniężną w wysokości 78 000 (siedemdziesiąt osiem tysięcy) złotych za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa (pkt 2).

Ww. decyzja została doręczona stronie postępowania 28 sierpnia 2017 r.



Pismem z 11 września 2017 r. (wpłynęło do UOKiK 15 września 2017 r.) strona postępowania złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wyłącznie w zakresie nałożonej kary pieniężnej. Tym samym zakresem zaskarżenia objęto jedynie pkt 2 decyzji Prezesa UOKiK DNR-1/47/2017 z 18 sierpnia 2017 r.

Strona postępowania nie kwestionuje wydanej decyzji pod względem formalnym i merytorycznym. Nie wnosi również zastrzeżeń do przeprowadzonego postępowania. Jej zdaniem, nałożona kara pieniężna jest zasadna. Kwestionuje ona jedynie wysokość kary pieniężnej, gdyż uważa, iż jest ona zbyt dotkliwa i nieadekwatna do potencjalnego zagrożenia stwarzanego przez produkt. Strona postępowania podnosi również to, iż nie zgłaszano reklamacji z uwagi na brak stabilności przedmiotowego produktu. Ponadto, strona postępowania podjęła działania eliminujące potencjalne zagrożenia jeszcze przed wszczęciem postępowania przez Prezesa UOKiK.

W związku ze złożonym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, pismem z 18 września 2017 r. (doręczonym stronie postępowania 25 września 2017 r.) Prezes UOKiK poinformował stronę postępowania o przysługującym jej prawie do zapoznania się ze zgromadzonymi aktami sprawy oraz prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 7 dni od doręczenia ww. pisma.

Strona postępowania nie skorzystała z przysługujących jej praw.

Prezes UOKiK ustalił i stwierdził:

Istotą ogólnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, określonej w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: „KPA”), jest zapewnienie stronom postępowania prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, realizowanego poprzez złożenie odwołania od decyzji organu I instancji. Stosownie do treści art. 127 § 3 KPA od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym art. 5 § 2 pkt 4 KPA określa, że przez „ministra” należy rozumieć również Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcje ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i pkt

4 KPA. W świetle powyższego, od rozstrzygnięć wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów – przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który stosownie do art. 129 § 2 KPA w związku z art. 127 KPA wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie postępowania.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej zaskarżoną decyzją został złożony przez stronę postępowania w terminie.

Strona postępowania w treści wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 11 września 2017 r. wskazała, iż dotyczy on „wyłącznie aspektu wysokości nałożonej kary pieniężnej”. W związku z tym, Prezes UOKiK uznał, że strona postępowania zaskarżyła decyzję Prezesa UOKiK DNR-1/47/2017 z 18 sierpnia 2017 r. wyłącznie w zakresie nałożonej kary pieniężnej, tj. pkt 2 sentencji ww. decyzji. Zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury, jeżeli strona jednoznacznie w odwołaniu wskazuje, że zaskarża decyzję pierwszoinstancyjną w określonej części, to organ II instancji nie może wykroczyć poza tak wyznaczone granice kompetencji organu odwoławczego. W konsekwencji tego, organ II instancji nie może poddać kontroli niezaskarżoną część decyzji organu I instancji i ponownie rozpatrzyć sprawę także w zakresie rozstrzygniętym niezaskarżoną częścią orzeczenia (*vide m.in.*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2007 r., I OSK 556/06, LEX nr 338307). Z uwagi na fakt, że strona postępowania zaskarżyła jedynie rozstrzygnięcie zawarte w pkt 2 powyższej decyzji, rozstrzygnięcie zawarte w pkt 1 zaskarżonej decyzji jest ostateczne w trybie postępowania administracyjnego.

W związku z powyższym, Prezes UOKiK w toku postępowania w II instancji ponownie dokonał analizy zgromadzonego materiału w zakresie objętym zaskarżeniem, a więc jedynie pkt 2 zaskarżonej decyzji, choć strona postępowania zastrzegła we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, iż nie kwestionuje zaskarżonej decyzji pod względem formalnym i merytorycznym, nie wnosi zastrzeżeń do przeprowadzonego postępowania administracyjnego w zakresie zgromadzonych materiałów, a uzasadnienie decyzji uznaje za zgodne ze stanem faktycznym w sprawie.

Podstawą do nałożenia na stronę postępowania kary pieniężnej przez organ I instancji było wprowadzenie na rynek produktu tj. narożnika GRIGO niespełniającego wymagań bezpieczeństwa, Wprowadzając ten produktu na rynek strona postępowania naruszyła art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2016 r. poz. 2047,

dalej: „OBP”), zgodnie z którym producent jest zobowiązany wprowadzać na rynek wyłącznie produkty bezpieczne.

Zgodnie z art. 33a ust. 2 pkt 2 OBP, Prezes UOKiK może nałożyć na producenta karę pieniężną w wysokości 100 000 złotych za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa.

W związku z tym, iż producentem przedmiotowego produktu są „Beskidzkie Fabryki Mebli” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielsku-Białej, a zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy jednoznacznie wskazywał na to, że przedmiotowy produkt nie spełnia wymagań bezpieczeństwa, spełnione były przesłanki formalne do nałożenia kary pieniężnej na stronę postępowania.

Organ I instancji uznał, że pomimo wyeliminowania przez stronę postępowania zagrożeń stwarzanych przez narożnik GRIGO, celowe jest nałożenie na nią kary pieniężnej, gdyż skłoni ją to do przestrzegania w przyszłości przepisów OBP. Decyzja o nałożeniu kary pieniężnej za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa ma charakter uznaniowy, co oznacza, że ewentualne rozstrzygnięcie co do zastosowania tej sankcji należy do Prezesa UOKiK, który dokonuje oceny działań producenta jako zagrażających interesowi publicznemu, tj. zdrowiu i życiu konsumentów (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r., VI SA/Wa 2423/10, LEX nr 996306).

Organ I instancji przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej kierował się m.in. naruszeniem przez stronę postępowania w przeszłości przepisów OBP, dużą liczbą produktów wprowadzonych na rynek, wysoką korzyścią majątkową osiągniętą przez stronę postępowania oraz oczekiwaną przez konsumentów większą znajomością przepisów przez producenta mebli (jako okoliczności obciążające), ale także podjęciem działań przez stronę postępowania w celu wyeliminowania zagrożenia i współpracą z organem (jako okoliczności łagodzące).

Zgodnie z art. 33a ust. 4 OBP wysokość kary pieniężnej ustala się uwzględniając w szczególności stopień i charakter naruszenia obowiązków. To oznacza, iż wybór i zastosowanie w danej sprawie określonych kryteriów stopniowania wysokości kary (dyrektyw wymiaru kary) zależy od organu. Natomiast sformułowanie o uwzględnianiu stopnia i charakteru naruszenia obowiązków „w szczególności” oznacza, iż ww. kryteria wymienione są przykładowo. Niemniej jednak, w przedmiotowej sprawie ustalając wysokość kary należało wziąć pod uwagę ww. przesłanki ustawowe, tj. stopień i charakter naruszenia obowiązków.

Jeśli chodzi o charakter naruszenia obowiązków, należy wskazać, iż strona postępowania nie po raz pierwszy wprowadziła na rynek produkt stwarzający zagrożenie. Ponadto, produkt będący

przedmiotem niniejszego postępowania należy do tej samej kategorii produktów (mebli), co produkty będące przedmiotem wcześniejszych postępowań prowadzonych w stosunku do strony postępowania (*vide*: decyzje Prezesa UOKiK nr DNR-1/34/2013 z 8 kwietnia 2013 r. oraz nr DNR-1/60/2014 z 21 lipca 2014 r.). Co więcej, produkty te posiadały tę samą wadę konstrukcyjną - brak stateczności. W trakcie kolejnego postępowania podobnego do wcześniejszych strona postępowania powinna być tym bardziej świadoma ciężących na niej obowiązków oraz wagi ich naruszenia. Powinna również wykazywać się zwiększoną świadomością w zakresie przepisów prawa regulujących prowadzoną przez nią od lat działalność gospodarczą.

Spoza kryteriów wskazanych wprost w OBP, jednakże głęboko zakorzenionych w linii orzeczniczej sądów i organów nadzoru rynku, w przedmiotowej sprawie należy wziąć pod uwagę także liczbę produktów wprowadzonych na rynek przez stronę postępowania oraz uzyskaną przez nią korzyść majątkową.

Strona postępowania w latach 2014-2016 wprowadziła do obrotu ponad 6869 sztuk produktu, przez co naraziło na zagrożenia duże grono odbiorców, co przemawiało za odpowiednio zwiększonym wymiarem kary. Liczba sprzedanych wyrobów wpływa też w sposób oczywisty na wielkość uzyskanej korzyści majątkowej, która wyniosła według niekwestionowanych wyliczeń organu I instancji 2 110 966,08 złotych (dwa miliony sto dziesięć tysięcy dziewięćset sześćdziesiąt sześć złotych i osiem groszy). Sposób wyliczenia korzyści majątkowej dokonane przez organ I instancji należy uznać za wiarygodne.

Określając wysokość kary pieniężnej należy mieć też na względzie ogólne funkcje administracyjnej kary pieniężnej na gruncie przepisów o bezpieczeństwie produktów, tj. represję i prewencję zarazem, skłonienie do przestrzegania przepisów w przyszłości.

Prezes UOKiK wskazuje za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (wyrok z 12 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 123/15, LEX nr 1998385), iż *„nakładanie kar pieniężnych stanowi istotny instrument, który ma na celu przyczynienie się do przestrzegania przepisów ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów przez producentów. Kara pieniężna nakładana przez organ nadzoru ma charakter represyjno-wychowawczy i jest nakładana oraz wykonywana w celu zachowania oraz przestrzegania obowiązującego porządku prawnego. Ma zatem na celu zapobieganie w przyszłości tego rodzaju naruszeniom ustawy, jak również represję, czyli ma stanowić dolegliwość za jej naruszenie”*. Z kolei w wyroku z 22 maja 2015 r. (VI SA/Wa 3597/14, LEX nr 1785147) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie określił funkcje kar pieniężnych w ogólnym bezpieczeństwie produktów w sposób następujący: *„kara pełni funkcję prewencyjną - jest wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość zapobiegającym powstawaniu nagannych praktyk*

rynkowych - oraz funkcję represyjną - stanowi dolegliwość dla przedsiębiorcy nie niosąc za sobą jednocześnie ryzyka wyeliminowania go z obrotu gospodarczego. Kary wymierzone w sprawach z zakresu ogólnego bezpieczeństwa produktów, uwzględniając kryteria ich wymierzania przewidziane w ww. ustawie, nie mogą mieć charakteru symbolicznego”.

Judykatura również kilkakrotnie wskazywała na zasadność stosowania kryterium wysokości uzyskanej korzyści majątkowej przy ustalaniu wielkości kary pieniężnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyroku z dnia 23 grudnia 2010 r. (VI SA/Wa 1967/10, LEX nr 1277146) stwierdził, że w sprawach z zakresu ogólnego bezpieczeństwa produktów należy brać pod uwagę wysokość korzyści majątkowej. Do pojęcia „korzyści majątkowej” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ustosunkował się również w wyroku z dnia 15 lutego 2013 r. (VI SA/Wa 2374/12, LEX nr 1652217), w którym podkreślił, że należy odnieść do wartości uzyskanej przez wprowadzenie artykułów do obrotu, a podstawą jej ustalania powinna być cena sprzedaży lub cena, za którą mogły być sprzedane zakwestionowane artykuły.

Inną istotną okolicznością dla ustalenia wysokości kary powinno być wcześniejsze naruszenie obowiązków wynikających z przepisów OBP. Jak wspomniano powyżej, w niniejszej sprawie dodatkowo chodzi o naruszenie przez stronę postępowania tych samych wymagań w odniesieniu do tego samego rodzaju produktów – mebli, które posiadały taką samą wadę konstrukcyjną - brak stateczności (*vide*: decyzje Prezesa UOKiK nr DNR-1/34/2013 z 8 kwietnia 2013 r., na mocy której nie nałożono na stronę postępowania kary pieniężnej oraz nr DNR-1/60/2014 z 21 lipca 2014 r., na mocy której na stronę nałożono karę pieniężną w wysokości 40 000 złotych).

Biorąc więc pod uwagę zarówno kolejne naruszenie tych samych obowiązków przez stronę postępowania, a także uzyskaną korzyść majątkową nie sposób zgodzić się z tym, iż wysokość kary jest nieadekwatna. Nałożona kara pieniężna to niecałe 4 procent oszacowanej w przybliżeniu przez organ I instancji korzyści majątkowej.

Strona postępowania nie kwestionując samej zasadności nałożenia na nią kary pieniężnej, wskazuje jedynie, iż jej wysokość jest bardzo dotkliwa i prosi o „uwzględnienie w większej mierze czynników przemawiających na korzyść Spółki, a zwłaszcza faktu, że Spółka podjęła działania eliminujące potencjalne zagrożenie jeszcze przed wszczęciem postępowania przez Prezesa UOKiK”.

Organ I instancji wziął pod uwagę jako okoliczność łagodząca przy określaniu wysokości kary fakt, iż strona postępowania zaprzestała produkcji zakwestionowanego wyrobu

Wypada przy tym zauważyć, że strona postępowania podjęła działania naprawcze już po wszczęciu przez Prezesa UOKiK postępowania w niniejszej sprawie. Co więcej, kontrola

ww. działań naprawczych przeprowadzona w dniach 7-29 marca 2017 r. przez inspektorów Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Lublinie wykazała, iż zamontowany w przedmiotowym produkcie metalowy wspornik przegubowy podczas próby podniesienia poduszki służącej do oparcia do pozycji pionowej ulega wykrzywieniu i uszkodzeniu wskutek nacisku podnoszonej do góry poduchy na opadnięty wspornik. W związku z powyższym, podjęte na ówczesnym etapie działania naprawcze nie wyeliminowały zagrożeń stwarzanych przez kwestionowany produkt.

Przy określaniu wysokości kary pieniężnej należy uwzględnić również to, że strona postępowania zajmuje się głównie produkcją mebli, przez co jej poziom świadomości odnośnie wymagań dla tych produktów musi być wysoki. W związku z tym, potencjalni konsumenci również mogą i powinni oczekiwać spełniania wymagań bezpieczeństwa przez produkty wprowadzane na rynek przez stronę postępowania.

Jak wskazano powyżej, administracyjna kara pieniężna ma również funkcję prewencyjno-wychowawczą. Strona postępowania po obciążeniu jej karą pieniężną za kolejne naruszenie obowiązków wskazanych w OBP powinna zatem z większą starannością projektować i produkować meble wprowadzane przez nią na rynek.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego należy stwierdzić, iż postępowanie przed organem I instancji zostało przeprowadzone w sposób właściwy, a decyzja Prezesa UOKiK DNR-2/47/2017 z 18 sierpnia 2017 r. w zakresie nałożonej kary pieniężnej jest prawidłowa. Organ I instancji miał podstawy do nałożenia na stronę postępowania za wprowadzenie do obrotu produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa kary pieniężnej w orzeczonej wysokości. Wysokość kary pieniężnej jest adekwatna biorąc pod uwagę ustawowe i pozaustawowe dyrektywy wymiaru kary oraz prawidłowo ustalony stan faktyczny w sprawie.

Tym samym, decyzja Prezesa UOKiK z 18 sierpnia 2017 r., DNR-2/47/2017, w zakresie pkt 2, tj. nałożenia na stronę postępowania kary pieniężnej w wysokości 78 000 złotych powinna pozostać w obrocie prawnym.

Mając powyższe na względzie, Prezes UOKiK orzekł, jak w sentencji.

Zgodnie z art. 138 § 1 KPA, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, albo

- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Zgodnie natomiast z art. 33a ust. 5 OBP, karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji Prezesa UOKiK na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP O/O Warszawa 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) od niniejszej decyzji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zgodnie z art. 53 § 1 w związku z art. 54 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z up. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
WICEPREZES
Dorota Karczewska