



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 25 sierpnia 2021 r.

DIH-4.707.15.2021.TN

**DECYZJA DIH-IV-20/2021**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej „KPA”, art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706), art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 178), zwanej dalej „ustawą o informowaniu o cenach”, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 14 kwietnia 2021 r. wniesionego przez Pełnomocnika strony Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie, od decyzji Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Opolu nr 15/2021 (sygn. akt NRU.8361.50.2021) z dnia 29 marca 2021 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 5 000 zł (pięć tysięcy złotych) w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.,

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

W dniu 20 kwietnia 2021 r. do Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Opolu, zwanego dalej „Opolskim WIIH”, wpłynęło odwołanie z dnia 14 kwietnia 2021 r., które zostało wniesione przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., od decyzji Opolskiego WIIH nr 15/2021 (sygn. akt NRU.8361.50.2021) z dnia 29 marca 2021 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 5 000 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r. Decyzja Opolskiego WIIH została doręczona Stronie w dniu 1 kwietnia 2021 r. natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług pocztowych w dniu 15 kwietnia 2021 r. Pismem z dnia 26 kwietnia 2021 r. Opolski WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

W dniach 28 stycznia, 1-2 lutego 2021 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr NRU.50.2021 z dnia 27 stycznia 2021 r. inspektorzy Opolskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka przy ul. Wrocławskiej 156 w Opolu, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Opolskiego

WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 300 partii towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami ustawy o informowaniu o cenach w przypadku 15 partii towarów, tj. dla 4 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 11 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru.

Wykaz towarów zakwestionowanych w zakresie prawidłowości uwidaczniania cen stanowi załącznik nr 1 do Protokołu Kontroli nr NRU.8361.50.2021.

Pismem z dnia 8 marca 2021 r. Opolski WIIH zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej oraz o przysługującym prawie do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się. Jednocześnie organ wezwał stronę do przedstawienia informacji dotyczącej wielkości obrotów i przychodu osiągniętych w roku 2019 r.

Strona pismem z dnia 19 marca 2021 r. przedstawiła wielkość obrotów spółki za 2019 r., a także przedstawiła w załączeniu rachunek zysków i strat. Jednocześnie strona poinformowała, że sprawozdanie finansowe za rok obrotowy 2020 nie zostało złożone w Repozytorium Dokumentów Finansowych. Strona nie wniosła dalszych pism ani nie zapoznała się z materiałem dowodowym.

Decyzją z dnia 29 marca 2021 r. nr 15/2021 (sygn. akt NRU.8361.50.2021) Opolski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 5 000 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.. Pismem z dnia 14 kwietnia 2021 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. Prezes Urzędu pismem z dnia 12 maja 2021 r. zawiadomił stronę o przysługującym prawie do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się. Strona nie zajęła stanowiska w sprawie ani nie zapoznała się z materiałem dowodowym.

W swoim odwołaniu od zaskarżonej decyzji pełnomocnik Strony zarzucił naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy oraz podniósł, co następuje.

## **I. Zarzuty naruszenia przepisów postępowania**

### **1) zarzut naruszenia art. 7.77 i 80 KPA poprzez:**

niewszerechnone rozważenie zebranego materiału dowodowego tj: niepodjęcie wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także niezbranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego m.in. poprzez:

- niewzięcie pod uwagę okoliczności, że strona prowadzi sieć sklepów,
- niezbadania ilości asortymentu w sklepie,
- niewzięcie pod uwagę okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu kontroli, a przez to wprowadzające w błąd stwierdzenie, że nie podjęto dobrowolnych działań naprawczych w zakresie uwidocznienia cen i cen jednostkowych,

co doprowadziło do błędnych ustaleń stanu faktycznego tj. uznania iż doszło do takiego stopnia naruszenia obowiązków informacyjnych wynikających z Ustawy, który uzasadnia nałożenie kary w wysokości 5.000 zł, oraz że dotychczasowa działalność strony również uzasadnia jej nałożenie;

## **II. Zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego**

**2) zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez:**

- uznanie, że stopień naruszenia obowiązków z w/w ustawy uzasadniał nałożenie kary we wskazanej wysokości;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez nienadanie odpowiedniej wagi okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie uprzednie kary nałożone na stronę w ciągu 12 miesięcy wstecz dotyczyły innych sklepów, jak również poprzez pominięcie okoliczności, iż strona prowadzi sieć kilku tysięcy sklepów, zatem nieprawidłowości dot. 15 cen na towarach nie może być uznany za wyższy niż znikomy stopień naruszenia obowiązków, gdyż należy brać pod uwagę skalę działalności przedsiębiorcy, w tym liczbę sklepów oraz ilość asortymentu.

### **III. Wnioski Strony**

Pełnomocnik Strony wniósł o:

- uchylenie decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy w ten sposób, że odstępuje się od wymierzenia kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązków z art. 4 ust. 1 ustawy, ewentualnie o:
- uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez orzeczenie kary w niższej wysokości, ewentualnie o:
- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie do ponownego rozpatrzenia Opolskiemu WIIH.

#### **Prezes Urzędu 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 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 ich wszechstronnej oceny.

W trakcie kontroli inspektorzy sprawdzili prawidłowość uwidaczniania cen i cen jednostkowych. Poddano sprawdzeniu 300 rodzajów artykułów żywnościowych. W przypadku 15 towarów (5% badanych artykułów) stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Stwierdzone nieprawidłowości zostały udokumentowane w protokole kontroli nr NRU.8361.50.2021 i w załączniku nr 1 do tego protokołu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Ujawnione nieprawidłowości stanowią naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w związku z § 3 i § 4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług z dnia 9 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2121), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie uwidaczniania cen”.

W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, cenę uwidacznia się w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów, na danym towarze,

bezpośrednio przy towarze lub w bliskości towaru, którego dotyczy. Z kolei § 3 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że cenę oraz cenę jednostkową uwidacznia się w szczególności: na wywieszce, w cenniku, w katalogu, na obwolucie, w postaci nadruku lub napisu na towarze lub opakowaniu. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, cena jednostkowa dotyczy odpowiednio ceny za: litr dla towaru przeznaczonego do sprzedaży według objętości oraz za kilogram dla towaru przeznaczonego do sprzedaży według masy, sztukę dla towarów przeznaczonych do sprzedaży na sztuki.

Cena jednostkowa towaru w świetle definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o informowaniu o cenach, oznacza cenę ustaloną za jednostkę określonego towaru którego ilość lub liczba jest wyrażona w jednostkach miar w rozumieniu przepisów o miarach. Uwidocznieniem jest ujawnienie informacji wymaganych ustawą w taki sposób, aby były one czytelne, widoczne, łatwo i bezpośrednio dostępne dla nabywców i aby przeciętny konsument mógł się samodzielnie zaznajomić z danymi na temat ceny i ceny jednostkowej.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach, przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodów.

**Stopień naruszenia obowiązków** – został określony jako wyższy niż znikomy, ponieważ zostały naruszone podstawowe obowiązki dotyczące uwidaczniania cen i cen jednostkowych, stwierdzono brak w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, brak w jakiegokolwiek formie informacji o cenie i o cenie jednostkowej towaru. Powyższe godzi w prawo konsumenta do informacji, a także uniemożliwia mu porównanie cen towarów znajdujących się w obrocie handlowym. Wyższy niż znikomy stopień naruszenia odnosi się do uchybień, do których należą przede wszystkim brak informacji o cenach towarów, brak informacji o cenach towarów i o cenach jednostkowych, w odniesieniu do części towarów.

Nie uwidaczniając cen Strona pozbawiła konsumentów możliwości realizacji prawa do informacji o cenach towarów, co pozbawia ich możliwości rozważenia przedstawionej oferty i podjęcia świadomej decyzji dotyczącej zawarcia określonej umowy z określonym kontrahentem, a przez to ogranicza swobodę zawierania umów. Brak natomiast uwidocznienia cen jednostkowych przy towarach uniemożliwia kupującemu porównanie cen towarów z cenami towarów podobnych lecz o innej masie czy objętości, a przez to utrudnia kupującemu dokonanie optymalnego i właściwego dla nich wyboru towaru, naruszając ich interesy ekonomiczne oraz prawo do rzetelnej informacji o cenie.

Konsumenci dla 5 % towarów (objętych kontrolą) nie otrzymywali informacji o cenie w ogóle, a także o cenach jednostkowych i cenach, co uniemożliwiało im dokonanie świadomego wyboru produktu w oparciu o to kryterium oraz porównanie cen między produktami poszczególnych marek bądź takimi samymi produktami o różnej gramaturze. Podkreślić należy, że celem regulacji w zakresie informowania o cenach jest poprawa ochrony interesów konsumenta oraz zdrowa konkurencja między przedsiębiorcami - motyw 1 dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (Dz. U. L 80 z 18.03.1998 r. s. 27), zwanej „dyrektywą 98/6/WE”. Tym samym obowiązkiem Strony było podanie informacji o cenach w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów, na danym towarze, bezpośrednio przy towarze lub w bliskości towaru, dla wszystkich wyrobów, a Strona w przypadku 15 wyrobów tego obowiązku nie dopełniła.

Dokonując oceny stopnia naruszenia obowiązków stwierdzono, że przedsiębiorca nie uwidaczniając cen a także cen i cen jednostkowych towarów w jakiegokolwiek formie dostępnej dla kupującego w stopniu wyższym niż znikomy naruszył obowiązek określony w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Cena oraz cena jednostkowa jest bowiem podstawowym kryterium informacji o wartości towaru wyrażonej w jednostkach pieniężnych.

**Dotychczasowa działalność przedsiębiorcy** – jest to przesłanka, która wymaga dostosowania sankcji do konkretnego przedsiębiorcy oraz uwzględnienia dotychczasowej działalności w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy o informowaniu o cenach. W związku z powyższym, przy ocenie niniejszej przesłanki Prezes Urzędu wziął pod uwagę wyniki dotychczas przeprowadzonych kontroli Strony w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących uwidaczniania cen.

Strona funkcjonuje na rynku od 2004 r. i była niejednokrotnie kontrolowana, zatem powinna wykazać się znajomością obowiązujących przepisów dotyczących prawidłowego uwidaczniania cen i cen jednostkowych.

Opolski WIIH ustalił przeprowadzając kontrole, że przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy licząc od dnia 8 października 2020 r. po raz trzeci naruszył obowiązki w zakresie uwidaczniania cen. Przedmiotowa kontrola wykazała trzecie naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach. W wyniku ustaleń kontrolnych stwierdzających naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach, Organ I instancji przeprowadził dotychczasowo trzeci wcześniejszych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji, którymi nałożył na Stronę kary pieniężne z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wskazanych w ustawie o informowaniu o cenach.

Następujące kontrole przeprowadzone przez inspektorów Opolskiego WIIH stanowią wykaz naruszeń, które warunkują zastosowanie w stosunku do przedsiębiorcy w tym konkretnym przypadku art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach.

W dniach 8, 9 i 12 października 2020 r. inspektorzy Opolskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka przy ul. Chełmońskiego 2 w Opolu. W trakcie kontroli inspektorzy Opolskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 100 partii towarów spośród towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 11 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, a także stwierdzono nierzetelne uwidocznienie ceny jednostkowej dla 1 partii towaru. Decyzją nr 76/2020 z dnia 19 listopada 2020 r. (sygn. akt NRU.8361.388.2020) Opolski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 7 000 zł w związku niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Pismem z dnia 4 grudnia 2020 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. Prezes Urzędu uchylił w całości decyzję Opolskiego WIIH ze względu na naruszenie przez Opolskiego WIIH art. 11 i art. 107 § 1 pkt 5-6 i § 3 w związku z art. 189f § 1 i 2 KPA i art. 6 ust. 2 o informowaniu o cenach poprzez pominięcie w osnowie i uzasadnieniu decyzji przesłanek z art. 6 ust. 2 Ustawy o informowaniu o cenach pomimo prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, a także poprzez pominięcie rozpatrzenia art. 189f § 1 i 2 KPA. Prezes Urzędu orzekając co do istoty sprawy w tym zakresie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. administracyjną karę pieniężną w wysokości 7 000 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 listopada 2019 r. Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane jako **pierwsze naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunasto-miesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.

W dniach 26, 27 listopada i 2 grudnia 2020 r. inspektorzy Opolskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka przy ul. Władysława Łokietka 4 w Brzegu. W trakcie kontroli inspektorzy Opolskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 109 partii towarów spośród wszystkich rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 31 rodzajów towarów, tj. dla 1 rodzaju towaru nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 29 rodzajów towarów nie uwidoczniono w

jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru, dla 1 rodzaju towaru nie uwidocznił w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej. Decyzją Nr 1/2021 z dnia 11 lutego 2021 r. (sygn. akt NRU.8361.494.2021) Opolski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 12 000 zł z tytułu niewykonania przez przedsiębiorcę obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Decyzją z 14 czerwca 2021 r. nr DIH-IV-15/2021 (sygn. akt DIH-4.707.11.2021.TN), Prezesa Urzędu uchylił w całości decyzje Opolskiego WIIH oraz nałożył na stronę karę pieniężną w wysokości 10 500 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem przez Jeronimo Martins Polska S.A. obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 grudnia 2019 r. Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane jako **drugie naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunastomiesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.

Przedmiotowe postępowanie odnoszące się do zaskarżonej decyzji zostało zakwalifikowane jako **trzecie naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunastomiesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.

Analizując dotychczasową działalność przedsiębiorcy, Prezes Urzędu stwierdza, że ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie były jednorazowym, incydentalnym przypadkiem naruszenia przez Stronę przepisów o uwidocznianiu cen. Istotnym jest również fakt, że kontrole we wszystkich wymienionych placówkach poprzedzone były zawiadomieniami o zamiarze przeprowadzenia kontroli. W związku z powyższym, przedsiębiorca miał możliwość odpowiedniego przygotowania się do kontroli.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że Strona nie wykonała obowiązków wynikających z art. 4 ustawy o informowaniu o cenach trzykrotnie licząc od dnia pierwszego stwierdzenia nieprawidłowości, to jest od stwierdzenia naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach podczas kontroli przeprowadzonej w dniu 8 października 2020 r. Strona wypełniła swym zachowaniem minimalny warunek co do ilości naruszeń obowiązków skutkujący możliwością wymierzenia kary w podwyższonej wysokości. Skumulowanie takiej ilości stwierdzonych naruszeń obowiązków świadczy o tym, że Strona w stopniu wyższym niż znikomym naruszyła i ograniczyła podstawowe uprawnienie konsumentów, to jest prawo do informacji o cenach towarów. W ocenie Prezesa Urzędu, Strona nie dołożyła należytej staranności przy wykonywaniu działalności gospodarczej w celu przestrzegania przepisów istotnych z punktu widzenia praw i interesów konsumentów, i nie podjęła skutecznych działań w zakresie ustalenia przyczyn, które powodują nieprawidłowości w zakresie uwidoczniania cen.

**Wielkość obrotu i przychodu** – Biorąc pod uwagę trzecią dyrektywę wpływającą na wymiar kary pieniężnej, tj. wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy, Opolski WIIH na podstawie posiadanej informacji o wielkości obrotów i przychodu przedsiębiorcy, Opolski WIIH na podstawie posiadanej informacji o wielkości obrotów i przychodu uznał, że Strona wykacza poza kategorie przedsiębiorców przewidziane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162), tj. mikro-przedsiębiorców, małych oraz średnich przedsiębiorców i należy do kategorii pozostałych przedsiębiorców. W związku z powyższym, Prezes Urzędu wziął pod uwagę okoliczność, że udział Strony w obrocie rynkowym jest jednym z największych, a wysokość kary w stosunku do obrotu stanowi ułamkową część procenta.

Ponadto wskazać należy, że kara pieniężna powinna także odpowiadać wymogom wskazanym przez ustawodawcę unijnego, który w art. 8 dyrektywy 98/6/WE, nakazuje, że kara musi być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca (porównaj w tym zakresie wyrok NSA z 23 maja 2012 r., II GSK 684/11, czy wyrok NSA z 19 grudnia 2012, II GSK 1823/11). Skuteczność kary przejawia się w możliwości jej nałożenia i wyegzekwowania. Aby kara była

odstraszająca, jej wysokość powinna być dotkliwa dla przedsiębiorcy. Kara nałożona na podmiot musi także spełniać funkcję prewencyjną oraz dyscyplinująco-represyjną, powinna być ostrzeżeniem dla przedsiębiorcy, mającym na celu niedopuszczenie do powstania nieprawidłowości w przyszłości. Wymierzona kara powinna być przy tym proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko towary opatrzone odpowiednimi informacjami na temat ich cen i cen jednostkowych, jak również kara powinna być możliwie najmniej uciążliwa. Przepisy ww. dyrektywy stosowane są przez Organ pomocniczo.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zasadne jest nałożenie na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 5 000 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.

### **Odnosnie zarzutów i wniosków Prezes Urzędu zważył co następuje.**

#### **Ad. I Zarzut naruszenia art. 7.77 i 80 KPA**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 7.77 i 80 KPA poprzez:

niewszerechnie rozważenie zebranego materiału dowodowego tj.: niepodjęcie wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także niezbranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego m.in. poprzez:

- niewzięcie pod uwagę okoliczności, że strona prowadzi sieć sklepów;
- niezbadania ilości asortymentu w sklepie,
- niewzięcie pod uwagę okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu kontroli, a przez to wprowadzające w błąd stwierdzenie, że nie podjęto dobrowolnych działań naprawczych w zakresie uwidocznienia cen i cen jednostkowych;

co doprowadziło do błędnych ustaleń stanu faktycznego tj. uznania iż doszło do takiego stopnia naruszenia obowiązków informacyjnych wynikających z Ustawy, który uzasadnia nałożenie kary w wysokości 5.000 zł oraz że dotychczasowa działalność strony również uzasadnia jej nałożenie.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Zarzut naruszenia art. 7 i 77 § 1 KPA poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ materiał dowodowy przez Organ pierwszej instancji został zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący, a fakty mające znaczenie dla załatwienia sprawy i zastosowania określonej normy prawa zostały w sposób prawidłowo ustalone.

Organ I instancji działał na podstawie prawa i w jego granicach, podejmując wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Również dokonanej ocenie stanu faktycznego sprawy nie można zarzucić dowolności, organ merytorycznie i poprawnie uzasadnił zaskarżoną decyzję, podpierając ją logicznymi wnioskami. Ponadto decyzja zawiera odniesienie się do podnoszonych przez stronę skarżącą zarzutów. W rezultacie wywody zawarte w odwołaniu, zdaniem Prezesa Urzędu, stanowią polemikę z prawidłowym rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonej decyzji.

Zarzut naruszenia art. 80 KPA nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zawarta w tym przepisie istota swobodnej oceny dowodów sprowadza się do zapewnienia Organowi prowadzącemu postępowanie możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta nie oznacza, że Organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów. Swoją ocenę Organ obowiązany jest oprzeć na przekonujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji.

Rozumowanie, w wyniku którego Organ ustala istnienie okoliczności faktycznych powinno być zgodne z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt GSK198/18).

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut Strony, iż Organ I instancji pominął okoliczności, iż Strona niezwłocznie usunęła wszelkie nieprawidłowości i tym samym podjęto dobrowolne działania naprawcze w zakresie uwidocznienia cen i cen jednostkowych. W protokole kontroli zostało uwzględnione, że w dniu kontroli podjęto dobrowolne działania naprawcze w zakresie prawidłowego uwidaczniania cen i cen jednostkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Niemniej jednak, wskazać należy, że argument, iż okoliczność, iż strona tego samego dnia w trakcie trwającej kontroli uzupełniła brakujące ceny nie stanowi uzasadnienia do odstąpienia od wymierzenia kary. Strona notoryjnie narusza przepisy art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Argument tego rodzaju, że pojawienie się inspektorów Inspekcji Handlowej, którzy wskażą stronie gdzie znajdują się towary z nieprawidłowym oznaczeniem cen, a następnie odstąpią od wymierzenia kary, bo pracownicy przedsiębiorcy uzupełnią braki, jest nie do przyjęcia przez organy Inspekcji Handlowej. Celem kontroli nie jest wskazywanie gdzie leżą towary z nieprawidłowo oznaczonymi cenami, które podczas kontroli powinny być uzupełnione. Celem kontroli jest ustalenie, czy przedsiębiorca narusza art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. I takie ustalenie faktyczne zostało stwierdzone.

Jednocześnie Prezes Urzędu wskazuje, iż z przepisu § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia o uwidacznianiu cen można wywieść, iż uwidacznianie cen przez przedsiębiorcę powinno nastąpić przed momentem udostępnienia danego towaru do sprzedaży konsumentowi, o czym świadczy zdanie: „*cenę uwidacznia się w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów*”. Jakakolwiek inna wykładnia tego przepisu umożliwiająca przedsiębiorcy, uwidacznianie cen w miejscu, które nie jest ogólnodostępne lub nie jest dobrze widoczne dla konsumentów jest błędna. Powyższe oznacza, że w momencie zaproszenia do punktu sprzedaży konsumentów cena towaru powinna być uwidoczniiona. Tym samym, każde otwarcie punktu sprzedaży oznacza złożenie oferty konsumentowi i jest terminem wykonania obowiązku uwidaczniania cen. Niewykonanie tego obowiązku przed udostępnieniem towaru do sprzedaży skutkuje nałożeniem na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej. Dyrektywy wymiaru kary zostały określone w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach. Jednostkowy charakter naruszenia jak i działanie przedsiębiorcy polegające na wyeliminowaniu nieprawidłowości w trakcie kontroli nie wpisują się w dyrektywy wymiaru kary, do których należą stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodu. Przywoływane przez pełnomocnika Strony okoliczności, polegające na niezwłocznym usunięciu nieprawidłowości w trakcie kontroli nie są uwzględnione przez ustawodawcę w dyrektywach wymiaru kary za to naruszenie.

W swoim wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 634/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł:

*„Norma sankcyjna ma w tym wypadku charakter związany. Przepis ten nakazuje bowiem wojewódzkiemu inspektorowi Inspekcji Handlowej wymierzyć karę pieniężną podmiotowi, który nie wykonuje obowiązku określonego w ww. przepisach, **choćby naruszenie prawa miało charakter jednostkowy, a w trakcie kontroli przystąpiono do wykonywania zaleceń inspektorów i na dzień wszczęcia postępowania wszystkie nieprawidłowości były wyeliminowane.** Ustęp 3 tego artykułu stanowi natomiast, iż przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodu”.*

Z uwagi na dyrektywę wymiaru kary, którą jest dotychczasowa działalność przedsiębiorcy, należy zwrócić uwagę na uprzednie naruszenia przez Stronę przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.



Przepisy ustawy o informowaniu o cenach są naruszane w całej swojej szerokości i dochodzi do naruszeń w postaci identyfikacji towarów charakteryzujących się brakiem informacji o cenie jednostkowej towaru, towarów charakteryzujących się brakiem informacji o cenie oraz cenie jednostkowej towaru, towarów charakteryzujących się brakiem informacji o cenie towaru. Dotychczasowe sankcje administracyjne nie spełniają swojej funkcji prewencyjnej, ponieważ przedsiębiorca nie podejmuje żadnych działań samodyscyplinujących, pomimo, że w toku kontroli uzupełnił ceny.

Odnosząc się natomiast do naruszenia zasady zaufania obywateli do organu i zasady przestrzegania interesu społecznego, Prezes Urzędu informuje, że zasady te nie zostały naruszone.

W ocenie Prezesa Urzędu, strona błędnie wykląda pojęcie zasady przestrzegania interesu społecznego, określonej w art. 7 KPA. Jak sama nazwa wskazuje, interes społeczny odnosi się do społeczeństwa, konkretnej i zidentyfikowanej grupy społecznej.

Interesem społecznym w tym konkretnym przypadku są działania podejmowane przez organy Inspekcji Handlowej na rzecz ochrony konsumentów w zakresie uwidaczniania cen w sklepach prowadzących sprzedaż detaliczną. Interesem społecznym nie jest w tym przypadku ochrona przedsiębiorcy, który notoryjnie narusza prawa konsumentów. Pojęcie interesu społecznego, w ocenie Prezesa Urzędu, należy odnosić do grupy społecznej konsumentów, którą chronią organy Inspekcji Handlowej. Pojęcie ochrony interesu społecznego, o którym mowa w art. 7 KPA odnosi się do ochrony praw konsumentów.

Prezes Urzędu nie zgadza się z zarzutem naruszenia zasady prawdy obiektywnej, określonej w art. 7 KPA, zasady zaufania obywateli do Organu, określonej w art. 8 § 1 KPA, zasady przestrzegania interesu społecznego. W ocenie Prezesa Urzędu, przedsiębiorca formułując w/w zarzuty, nie zauważa, że to on narusza interes społeczny poprzez naruszanie praw konsumenta do rzetelnej informacji o cenach. Należy zwrócić uwagę, że z uwagi na brzmienie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach gdzie ustawodawca uzależnia wymiar kary od wielokrotności poprzednich naruszeń (trzykrotności), stan faktyczny sprawy obejmuje również ustalenie poprzednich naruszeń, które wpływają na zastosowanie podstawy wymiaru kary. Zastosowanie normy z art. 6 ust. 2 ustawy o cenach wprowadza do stanu faktycznego sprawy również uprzednie naruszenia przywołane w niniejszej decyzji, co jest podstawą do przyjęcia skomplikowanego charakteru sprawy. W żadnym wypadku, nie istnieją podstawy do umorzenia postępowania.

Należy zwrócić uwagę, że notoryjność działań Strony czyli powtarzające się naruszenia są uwzględniane w decyzji i stanowią przesłankę wymiaru kary. Dlatego też, w ocenie Prezesa Urzędu nie doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej czy zasady zaufania obywateli do Organu.

Odnosnie argumentu, że Organ I instancji nie wziął pod uwagę okoliczności, że Strona prowadzi sieć sklepów, Prezes Urzędu informuje, iż przy ocenie stanu faktycznego w sprawie Organ kontroli nie może wypowiadać się co do działalności Strony w innych placówkach niż placówka kontrolowana. Przy ocenie przesłanki stopnia naruszenia obowiązków Organ odnosi się jedynie do asortymentu skontrolowanego w danej placówce. Przepisy ustawy o informowaniu o cenach jak i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie uwzględniają rozróżnienia na pojedyncze sklepy lub na sklepy działające w sieci. Obowiązek uwidocznienia towaru dotyczy każdego przedsiębiorcy prowadzącego sprzedaż detaliczną. Obowiązek uwidocznienia ceny nałożony jest na przedsiębiorcę. Podmiotem sankcjonowanym zgodnie z art. 6 ustawy o informowaniu o cenach jest przedsiębiorca, w tym przypadku jest to Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie. Podmiotem sankcjonowanym nie jest konkretny sklep czyli miejsce prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Przepisy ustawy o cenach nie odnoszą się do miejsc prowadzenia działalności gospodarczej, czyli do konkretnych sklepów. Nie zawierają też w swojej treści żadnych norm odnoszących

się do sieci sklepów. Przepisy ustawy o informowaniu o cenach nakładają sankcje pieniężne na przedsiębiorcę bez rozróżnienia na miejsce prowadzenia działalności i na sposób prowadzenia działalności.

Powtarzające się naruszenia ustawy o informowaniu o cenach mogą wynikać zarówno z błędów zarządczych w zakresie organizacji, ale mogą też mieć zamierzony charakter i mogą mieć charakter systemowy. Przede wszystkim odnoszą się do wywołania przeświadczenia u konsumenta, iż cały asortyment jest tańszy. Argument, że strona prowadzi sieć sklepów i ma w swojej ofercie duży asortyment towarów i tym samym powinna korzystać z przywileju nieoznaczania cen i cen jednostkowych nie ma uzasadnienia prawnego ani faktycznego. Wręcz przeciwnie, z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej „TSUE” wynika, iż w sektorze wielkich detalistów, w którym konsument zwykle dokonuje większych zakupów, które mają zaspokoić jego bieżące potrzeby konsumpcyjne wykorzystuje się zabiegi aby wywołać wrażenie u konsumenta, iż cały asortyment towarów jest tańszy niż u konkurencji (patrz: wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 r. W sprawie C-356/04, Lidl Belgium GmbH & Co KG). Ponadto orzecznictwo TSUE wskazuje, że informacje przekazane przez przedsiębiorcę konsumentowi muszą być jasne i adekwatne (zobacz podobnie wyrok z dnia 18 października 2012 r., Purely Creative i in., C-428/11, EU:C:2012:651, pkt 53), informacje dostarczone przed zawarciem umowy dotyczące warunków umowy oraz skutków jej zawarcia mają dla konsumenta fundamentalne znaczenie (wyrok z dnia 7 września 2016 r., Deroo-Blanquart, C-310/15, EU:C:2016:633, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto ponieważ cena stanowi co do zasady decydujący element z punktu widzenia konsumenta przy podejmowaniu przez niego decyzji handlowej, powinna ona zostać uznana za informację konieczną dla umożliwienia konsumentowi podjęcia takiej świadomej decyzji (wyrok z dnia 26 października 2016 r., Canal Digital Danmark, C-611/14, EU:C:2016:800, pkt 55).

Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca odnosząc się do wielkości asortymentu, w sytuacji gdy nie oznaczył ceną i ceną jednostkową 5% zbadanych w trakcie kontroli towarów uniemożliwił jednocześnie ich identyfikację konsumentom. Czyli, że 5% towarów w sklepie należącym do sieci supermarketów kwalifikowało się do produktów „no name” nie tylko w rozumieniu identyfikacji marki ale również poprzez nieprzypisanie do tych produktów ceny i ceny jednostkowej. Tym samym przedsiębiorca uniemożliwił porównanie konsumentom asortymentu porównywalnych towarów w innych sieciach supermarketów. Działanie polegające na uniemożliwieniu identyfikacji towarów poprzez pozbawienie ich cen i cen jednostkowych wpływa na brak możliwości porównania cen przez konsumentów. Z przepisów prawa i z orzecznictwa, w tym orzecznictwa TSUE, nie wynika, że podnoszony przez stronę argument o powiązaniu wielkości asortymentu z przypisywaną przez stronę możliwością pozbawienia części towarów cen i cen jednostkowych jest możliwy do przyjęcia. Ze wskazanego powyżej orzecznictwa TSUE wynika, że asortyment jest wyraźnie powiązany z ceną towaru i możliwością pełnej identyfikacji towaru w celu porównania cen w sieciach supermarketów. Odmienne rozumienie przepisów ustawy o informowaniu o cenach jest argumentem *contra legem*.

Danymi wiarygodnymi i rzetelnymi stanowiącymi podstawę referencyjną jest ilość skontrolowanych towarów, a nie wielkość asortymentu. Inspektorzy nie mają obowiązku badania wielkości asortymentu. Kontrola przeprowadzana jest metodą próbkowania. Należy zwrócić uwagę, że w dyrektywach wymiaru kary nie ma żadnego odniesienia do wielkości asortymentu, ponieważ przedmiotem kontroli nie jest badanie wielkości asortymentu. Inspektorzy kontrolują te towary, które są oferowane do sprzedaży konsumentom w dniu kontroli. Przedmiotem kontroli jest przestrzeganie przez przedsiębiorcę obowiązku podawania ceny sprzedaży oraz ceny jednostkowej.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brzmienie motywu (6) do dyrektywy 98/6/WE: „*Obowiązek podawania ceny sprzedaży oraz ceny jednostkowej przyczynia się znacząco do*

*lepszego przekazywania informacji konsumentom, jako że najłatwiejszym i zarazem najlepszym sposobem jest umożliwienie konsumentom dokonania oceny i porównania cen produktów w sposób optymalny i tym samym dokonania świadomego wyboru na podstawie prostych porównań.”*

Z okoliczności sprawy wynika, że strona minimalizuje swoją odpowiedzialność odnosząc się do porównania wielkości naruszenia do wielkości asortymentu. Z przepisów prawa nie wynika, że należy ilość stwierdzonych nieprawidłowości podczas kontroli porównywać do wielkości asortymentu. W ten sposób, strona wywodzi, że kara pieniężna w ocenie strony jest zawyżona, bo stosunek jednostkowych braków cen do asortymentu daje wartość minimalną i wskazuje na znikomość naruszenia.

Dyrektywa 98/6/WE określa cele i kontekst stosowania przesłanki proporcjonalności kar. Celem dyrektywy jest nałożenie obowiązku, by cena sprzedaży i cena jednostkowa na wszystkich produktach oferowanych do sprzedaży przez podmioty gospodarcze była jasno podana w celu lepszego przekazania informacji konsumentom i oraz umożliwienia porównywania cen. Cel dyrektywy został ustalony w art. 1 tej dyrektywy, a kontekstem jest podawanie cen konsumentom.

*„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie podawania ceny sprzedaży oraz ceny za jednostki miary produktów oferowanych konsumentom przez podmioty gospodarcze w celu lepszego przekazywania informacji konsumentom oraz ułatwienia porównywania cen”.*

Nie ulega wątpliwości, że kara jest wypadkową naruszenia celu dyrektywy poprzez uniemożliwienie konsumentom uzyskania informacji i ułatwienia im porównywania cen.

Odnosząc się natomiast do argumentu strony, że strona prowadzi sieć kilku tysięcy sklepów i należy brać pod uwagę skalę działalności, liczbę sklepów oraz liczbę asortymentu, Prezes Urzędu informuje, że wziął pod uwagę okoliczność, że strona działa w sieci supermarketów i konkuruje z pozostałymi sieciami supermarketów. W myśl przywołanego powyżej wyroku TSUE w sprawie C-356/04 Lidl Belgium GmbH & Co KG konkurencja w sieciach supermarketów powinna odbywać się na zdrowych i jednakowych zasadach dla wszystkich przedsiębiorców. W ocenie Prezesa Urzędu, żądanie strony aby Prezes Urzędu dopuścił pewien procent towarów nieoznaczonych cenami i cenami jednostkowymi, które zostały dopuszczone do sprzedaży w sklepach sieciowych przez przedsiębiorców konkurujących ze sobą na rynku jest nieuzasadniona pod względem faktycznym i prawnym. Wszystkie sieci powinny działać na rynku na takich samych zasadach. Tym samym nie jest możliwe zwolnienie strony z obowiązku oznaczania cen i cen jednostkowych towarów z uwagi na wielkość asortymentu, skalę działalności czy dużą ilość sklepów.

Miarkując wysokość nałożonej na Stronę kary Organ I instancji wziął pod uwagę, iż Strona po raz kolejny naruszyła obowiązki w sprawie uwidaczniania cen oraz fakt, iż nieprawidłowości dotyczyły 5 % poddanego ocenie asortymentu. Organ uznał, że brak uwidocznienia informacji o cenach i cenach jednostkowych stanowi większe niż znikome naruszenie obowiązków ciężących na przedsiębiorcy. Strona w stopniu wyższym niż znikomy naruszyła przepisy dotyczące uwidaczniania cen, istotne z punktu widzenia ich znaczenia dla ochrony praw i interesów konsumentów. Ponadto dyrektywy wymiaru kary z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach nie zawierają w swojej treści uzależniania miarkowania kary od ilości uchybień, tylko od oceny dotychczasowej działalności przedsiębiorcy, która jest negatywna, ponieważ przedsiębiorca wciąż dokonuje naruszeń przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Należy zwrócić uwagę, że notoryjność działań Strony czyli powtarzające się naruszenia są uwzględniane w decyzji i stanowią przesłankę oceny dotychczasowej działalności przedsiębiorcy co ma wpływ na wymiar kary. Dlatego też, w ocenie Prezesa Urzędu, nie doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej czy zasady zaufania obywateli do Organu.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 w zw. z art. 80 KPA jest oczywiście bezzasadny.

## **Ad. II Zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach**

Pełnomocnik Strony podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez:

- uznanie, że stopień naruszenia obowiązków uzasadniał nałożenie kary we wskazanej wysokości;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez nienadanie odpowiedniej wagi okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie uprzednie kary nałożone na stronę w ciągu 12 miesięcy wstecz dotyczyły innych sklepów, jak również poprzez pominięcie okoliczności, iż strona prowadzi sieć kilku tysięcy sklepów, zatem nieprawidłowości dot. 15 cen na towarach nie może być uznany za wyższy niż znikomy stopień naruszenia obowiązków, gdyż należy brać pod uwagę skalę działalności przedsiębiorcy, w tym liczbę sklepów oraz ilość asortymentu.

Odnosnie powyższego zarzutu, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Stopień naruszenia obowiązków wynikających z ustawy o informowaniu o cenach został zakwalifikowany w tym konkretnym przypadku jako wyższy niż znikomy i stopień naruszenia został oceniony na 5 % w stosunku do skontrolowanych partii towarów. Bez znaczenia pozostaje skala działalności przedsiębiorcy, w tym liczba sklepów oraz ilość asortymentu. Przywołane przez Stronę okoliczności: działanie w sieci sklepów, wielkość asortymentu, nie stanowią przesłanek ustawowych do miarkowania wymiaru kary. Ustawa o informowaniu o cenach w jednakowej mierze nakłada obowiązki na sprzedawcę prowadzącego indywidualnie działalność gospodarczą w sklepie jak i na przedsiębiorcę prowadzącego sieć sklepów. Ponadto ustawa o informowaniu o cenach nie wskazuje jako okoliczności łagodzącej w postaci dużej ilości asortymentu. Przywoływana przez Stronę okoliczność, że Strona prowadzi sieć sklepów, i że wskazane w zaskarżonej decyzji naruszenia ustawy o informowaniu o cenach dotyczyły innych sklepów pozostaje bez związku z brzmieniem art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach odnoszącym się do przedsiębiorcy. W tym konkretnym przypadku przedsiębiorcą jest Jeronimo Martins Polska S.A., a nie konkretny sklep, czyli jedno z miejsc prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niewłaściwej oceny dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy, Prezes Urzędu informuje, że powyższe okoliczności zostały uwzględnione przy miarkowaniu kary jako okoliczności łagodzącej. Należy zwrócić uwagę, że miarkowana kara nie ma charakteru maksymalnego. Zgodnie z poglądami doktryny: „*Uchylenie skutków deliktu oraz zaprzestanie działań wyczerpujących znamiona deliktu może być uznawane przez Organy administracji publicznej za okoliczność łagodzącą*” (Miroslaw Wincenciak „Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Wolters Kluwer, 2008, str. 158).

Należy zwrócić uwagę, że art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach nie zawiera dyrektywy wymiaru kary w postaci oceny okoliczności czy naruszenia zostały usunięte oraz czy podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy. W tym konkretnym przypadku wymiar kary nie ma charakteru maksymalnego 40 000 zł tylko

stanowi 12,5 % górnego wymiaru kary. Powyższe oznacza, że uwzględniono okoliczności łagodzące w postaci podjęcia działań przez Stronę w zakresie usunięcia nieprawidłowości w trakcie kontroli.

W ocenie Prezesa Urzędu, nałożona na przedsiębiorcę kara pieniężna ma charakter proporcjonalny. Wysokość kary nawet nie jest zbliżona do górnego wymiaru kary 20 000 zł, która jest nakładana za jednostkowe naruszenie w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. W tym konkretnym przypadku strona naruszyła przepisy ustawy już trzykrotnie i górny próg wymiaru kary w przypadku art. 6 ust. 2 w/w ustawy jest ustalony na poziomie 40 000 zł, a na stronę została nałożona kara w wysokości zaledwie 12,5 % górnego progu wymiaru kary. Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego - art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach jest oczywiście bezzasadny.

### **Ad. III Wnioski Strony**

Pełnomocnik Strony wniósł o:

- uchylenie decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy w ten sposób, że odstępuje się od wymierzenia kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązków z art. 4 ust. 1 ustawy, ewentualnie o:
- uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez orzeczenie kary w niższej wysokości, ewentualnie o:
- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie do ponownego rozpatrzenia Opolskiemu WIIH.

Odnosząc się do powyższych wniosków strony, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Prezes Urzędu nie znajduje podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji i odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej lub orzeczenia co do istoty sprawy poprzez orzeczenie kary w niższej wysokości lub przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia sprawy Opolskiemu WIIH. Każde kolejne naruszenia, które zostały zidentyfikowane przez inspektorów Opolskiego WIIH w dokładnie określonym 12 – miesięcznym przedziale czasowym od dnia zidentyfikowania naruszenia po raz pierwszy, czyli od dnia 8 października 2020 r. mogą mieć wpływ na procentowe zwiększenie wymiaru kary przy każdym stwierdzonym naruszeniu. Należy zwrócić uwagę, że działanie przedsiębiorcy polegające na ignorowaniu obowiązku informowania o cenach skutkuje nakładaniem kolejnych kar na przedsiębiorcę. W tym konkretnym przypadku, za trzecie naruszenie kara została wymierzona w wysokości 12,5 % górnego wymiaru kary. Każde kolejne naruszenie ma wpływ na wymiar kary w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1400/19) orzekł: „ (...) w przypadku kary pieniężnej nakładanej w oparciu o przepis art. 6 ust. 2 ww. ustawy, *przyjąć należy, że jeśli uprzednio przedsiębiorca karany był za naruszanie określonych norm ustawy, to dalsze nieprzestrzeganie zapisów ustawy, o jakich mowa w art. 4, winno spotkać się z karą bardziej dotkliwą, skoro ukarany nadal nie stosuje się do nakazów prawa*”.

Należy wskazać, że w tym konkretnym przypadku pomimo trzeciego naruszenia organ I instancji zastosował w stosunku do strony karę pieniężną niższą niż wymierzone uprzednio kary (7000 zł i 10 500 zł). Powyższe oznacza, że celem organu I instancji nie jest automatyczne wymierzanie kar pieniężnych tylko organ uwzględnia przy wymiarze kary również okoliczności łagodzące np. natychmiastowe uzupełnienie brakujących cen, zmniejszającą się ilość niezgodności, współpracę z organem. Tym samym wielkość wymierzonej w tym przypadku kary odzwierciedla tendencję spadkową a nie progresywną. Prezes Urzędu oczekuje, że naruszanie przepisów ustawy o informowaniu o cenach zostanie całkowicie wyeliminowane u tego przedsiębiorcy a wielkość asortymentu i duża ilość sklepów w sieci nie będą stanowić

przeszkody w realizacji działań na rzecz prawidłowego uwidaczniania cen i realizacji obowiązku informacyjnego w stosunku do konsumentów.

Prezes Urzędu ocenił również przesłanki do umorzenia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu określone w art. 189f § 1 i 2 KPA i stwierdza, że nie znajdują one zastosowania w sprawie.

Zgodnie z art. 189f § 1 KPA Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a Strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na Stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony Organ administracji publicznej lub Strona została 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.

Do zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA konieczne jest jednoczesne spełnienie dwóch przesłanek: zaistnienia znikomej wagi naruszenia prawa i zaprzestanie przez Stronę naruszania prawa. Obydwie przesłanki powinny być spełnione kumulatywnie, czyli zaistnienie tylko jednej przesłanki nie uprawnia Organu do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

Wagę naruszenia prawa odnosi się do poziomu naruszenia norm chroniących interes publiczny lub interes społeczny, rozumiany jako interes konkretnej grupy społecznej. W tym przypadku chodzi o naruszenie interesu społecznego, czyli interesu konsumentów. Strona jednakże narusza interes tej grupy społecznej, która posiada uprawnienie do zapoznania się z ceną przed zawarciem umowy sprzedaży. W ocenie Prezesa Urzędu, nie zachodzi w tym przypadku znikoma waga naruszenia prawa, ponieważ strona narusza interes konsumentów w sposób notoryjny, co może być kwalifikowane jako naruszenie interesu publicznego. Strona wykorzystuje sytuację, że konsument jest stroną słabszą w relacji z przedsiębiorcą i narzuca mu sposób dokonywania zakupu bez możliwości uprzedniego zapoznania się z ceną.

Prezes Urzędu stoi na stanowisku, iż ustalony stan faktyczny nie stwarzał podstaw do uznania powstałego naruszenia za znikome a zawinienie Strony było ewidentne. Konsumentom pozbawieni dostępu do prawidłowo uwidocznionych cen, a także cen jednostkowych towarów pozbawieni są tym samym możliwości pełnego rozeznania i podjęcia obiektywnej decyzji w sprawie dokonania zakupu. W ocenie Prezesa Urzędu, nie zachodzi w tym przypadku znikome naruszenie prawa, a całościowa ocena zgodności z prawem działania Strony, która narusza obowiązek administracyjno-prawny jest niekorzystna dla Strony. W trakcie kontroli Strona uzupełniła brakujące ceny i ceny jednostkowe w tym konkretnym sklepie. Nie można zakwalifikować tej przesłanki jako zaprzestania naruszania.

Na podstawie wiedzy Prezesa Urzędu posiadanej z urzędu, nie jest możliwe zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 1 pkt 2 KPA ponieważ uprzednie kary nakładane przez Opolskiego WIIH, a także przez inne wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej za naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach nie spełniają celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. A wręcz przeciwnie, kary pieniężne nakładane na przedsiębiorcę dotychczasowo przez Opolskiego WIIH i wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej na terenie Polski nie spełniały swojej funkcji prewencyjnej i nie odstraszały przedsiębiorcy od dalszego naruszania prawa, co stanowi okoliczność obciążającą a nie łagodzącą.

Odnosząc się natomiast do art. 189f § 2 KPA, który wskazuje na możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadkach innych niż wymienione w art. 189f § 1, Prezes Urzędu zwraca uwagę, że notoryjne, powtarzające się naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach nie pozwalają na spełnienie celów

dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Celem tym jest przestrzeganie przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 KPA Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy. Należy przy tym podkreślić, że utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji jest konsekwencją dokonania przez Organ drugiej instancji oceny, że decyzja Organu pierwszej instancji była prawidłowa i co do istoty sprawy identyczna, jak decyzja podjęta przez Organ drugiej instancji. Prezes Urzędu przychylił się tym samym do ustaleń poczynionych w toku postępowania przez Organ I instancji oraz uznał, że Opolski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Kostrzynie, karę pieniężną w wysokości 5 000 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 8 października 2020 r.

Tym samym decyzja Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Opolu nr 15/2021 (sygn. akt NRU.8361.50.2021) z dnia 29 marca 2021 r. powinna pozostać w obrocie prawnym.

**Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes Urzędu 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/