



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 9 stycznia 2024 r.

DIH-4.707.33.2023.TN

DECYZJA DIH-4.30.2023

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i poz. 803) 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 i z 2023 r. poz. 877), zwanej dalej „ustawą o Inspekcji Handlowej”, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), zwanej dalej „ustawą o cenach” lub „ustawą o informowaniu o cenach”, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 24 października 2023 r. wniesionego przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie, od decyzji Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy nr DW-69/2023 (sygn. akt DW.8361.124.2022 i DW.8361.125.2022) z dnia 19 października 2023 r. wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 19 500 zł (dziewiętnaście tysięcy pięćset złotych) w związku z pięciokrotnym naruszeniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r., poz. 168) w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 3 sierpnia 2021 r.,

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

W dniu 27 października 2023 r. do Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy, zwanego dalej „Kujawsko-Pomorskim WIIH”, wpłynęło odwołanie z dnia 24 października 2023 r., które zostało wniesione przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A. od decyzji Kujawsko-Pomorskiego WIIH nr DW-69/2023 (sygn. akt DW.8361.124.2022 i DW.8361.124.2022) z dnia 19 października 2023 r. wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 19 500 zł w związku z pięciokrotnym naruszeniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 3 sierpnia 2021 r.

Decyzja Kujawsko-Pomorskiego WIIH została doręczona Stronie w dniu 23 października 2023 r. natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług

pocztowych w dniu 25 października 2023 r. Pismem z dnia 31 października 2023 r. Kujawsko-Pomorski WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

W swoim odwołaniu strona zaskarżyła w całości decyzję Kujawsko-Pomorskiego WIIH, zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Strona wniosła w myśl art. 138 § 1 pkt 2 KPA o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości.

Strona wniosła następujące zarzuty:

- zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług poprzez nałożenie kary za rzekome niewidocznienie cen, podczas gdy organ nie stwierdził go zgodnie z zasadą praworządności;
- zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 i 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach i art. 8 zdanie II dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, poprzez naruszenie wymogu proporcjonalności kary;
- zarzut naruszenia art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018r. Prawo przedsiębiorców, poprzez niewskazanie w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli jej miejsca;
- zarzut naruszenia art. 77 §1 KPA, poprzez naruszenie obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego;
- zarzut naruszenia art. 80 KPA, poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów;
- zarzut naruszenia art. 6 KPA, art. 8 KPA oraz art. 11 KPA, poprzez naruszenie zasad praworządności, pogłębiania zaufania do organów administracji oraz zasady przekonywania,
- zarzut naruszenia art. 189f §1 pkt 1 KPA, poprzez uznanie, że odstąpienie od nałożenia na stronę kary pieniężnej było bezzasadne.

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach 12-15 lipca 2022 r. przez inspektorów reprezentujących Kujawsko-Pomorskiego WIIH w sklepie Biedronka nr 6903 przy ul. Rypińskiej w Kikole (nr akt kontroli DW.8361.124.2022), sprawdzono prawidłowość informowania o cenach znajdujących się w ofercie handlowej 100 rodzajów towarów, stwierdzając w przypadku 56 z nich naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o cenach. Stwierdzone naruszenie art. 4 ust. 1 ww. ustawy polegało na niewidocznieniu w miejscu sprzedaży ceny i ceny jednostkowej w przypadku 15 rodzajów towarów oraz na niewidocznieniu ceny w przypadku rodzajów 41 towarów. W toku kontroli od pełnomocnika strony zażądano niezwłocznego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie uwidaczniania cen oraz cen jednostkowych. Przedsiębiorca uwidoczniał ceny i ceny jednostkowe. Przebieg i ustalenia poczynione w toku kontroli zostały opisane w protokole kontroli (nr DW.8361.124.2022) podpisanym 15 lipca 2022 r. bez uwag przez pełnomocnika strony. Strona nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień i nie wniosła uwag, także po zakończeniu kontroli. Zestawienie zakwestionowanych rodzajów towarów stanowi załącznik do ww. protokołu kontroli.

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach 12-15 lipca 2022 r. przez inspektorów reprezentujących Kujawsko-Pomorskiego WIIH, w sklepie Biedronka nr 3560 przy ul. Barskiej 17 we Włocławku (nr akt kontroli DW.8361.125.2022), należącym do strony, sprawdzono prawidłowość informowania o cenach znajdujących się w ofercie handlowej 100 towarów. Inspektorzy stwierdzili w przypadku 52 rodzajów towarów poddanych kontroli

naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o cenach z uwagi na niewidoczność w miejscu sprzedaży: ceny i ceny jednostkowej - w przypadku 35 rodzajów towarów, ceny - w przypadku 17 rodzajów towarów. Przebieg i ustalenia poczynione w toku kontroli zostały opisane w protokole kontroli (nr DW.8361.125.2022) podpisanym 15 lipca 2022 r. bez uwag przez pełnomocnika strony. Zestawienie zakwestionowanych rodzajów towarów stanowi załącznik do ww. protokołu kontroli.

Z uwagi na materiał dowodowy zebrany w toku obu kontroli, Kujawsko-Pomorski WIIH uznał za zasadne wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o cenach, z tytułu niewykonania przez stronę obowiązków, o których mowa w art. 4 tej ustawy. Pismo informujące stronę o wszczęciu przedmiotowego postępowania, datowane 19 września 2023 r., doręczono stronie w dniu 22 września 2023 r. W przedmiotowej sprawie Kujawsko-Pomorski WIIH uwzględnił fakt, że niewykonanie przez stronę obowiązków wynikających z art. 4 ustawy o cenach, zostało stwierdzone przez Kujawsko-Pomorskiego WIIH po raz piąty w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy. Organ I instancji określił wielokrotność naruszeń jako piąte naruszenie art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Ponadto Kujawsko-Pomorski połączył postępowania kontrolne dotyczące dwóch stwierdzonych naruszeń w dwóch różnych sklepach i zakwalifikował to naruszenie jako jedno naruszenie stanowiące piąte naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ustawy o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 3 sierpnia 2021 r. Powyższe warunkuje zastosowanie w stosunku do strony art. 6 ust. 2 ww. ustawy. W swoim piśmie z dnia 19 września 2023 r. organ I instancji poinformował, że przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie, na podstawie art. 10 § 1 KPA, stronie biorącej udział w postępowaniu przysługuje prawo do zapoznania się z aktami sprawy, a także wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Na realizację tego uprawnienia Kujawsko-Pomorski WIIH wyznaczył stronie 10-dniowy termin, liczony od dnia doręczenia pisma o wszczęciu postępowania administracyjnego. Strona nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień.

W celu uzyskania informacji o wielkości obrotów i przychodu, Kujawsko-Pomorski WIIH uwzględnił sprawozdanie finansowe strony za 2022 r. dostępne w systemie informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego.

Kujawsko-Pomorski WIIH decyzją nr DW-69/2023 (sygn. akt DW.8361.124.2022 i DW.8361.125.2022) z dnia 19 października 2023 r. nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 19 500 zł w związku z pięciokrotnym naruszeniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy.

W swojej decyzji organ I instancji podkreślił, że każda z przywołanych kontroli stanowiła niezależne od siebie zdarzenie. Jednakże po dokonaniu porównania podstawy prawnej jak i podstawy faktycznej, na które składają się wyniki tych kontroli, organ I instancji stwierdził, że są one tożsame. Na tej podstawie, organ I instancji zastosował art. 62 KPA, który stanowi, że jeżeli prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszczęć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony. Organ I instancji podkreślił, że z orzecznictwa wynika, że dopuszcza się również możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony (patrz:

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 3 lutego 1999 r., sygn. I SA 630/98).

Strona wniosła odwołanie od ww. decyzji. Prezes Urzędu pismem z dnia 22 listopada 2023 r. zawiadomił stronę o wszczęciu postępowaniu odwoławczego. Strona została poinformowana o przysługującym jej na podstawie art. 10 § 1 KPA, prawie do zapoznania się z aktami sprawy, a także wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strona nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień.

Prezes Urzędu postanowieniem dopuścił dowody posiadane z urzędu w postaci 35 decyzji wydanych na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach przez Kujawsko-Pomorskiego WIIH, których kopie strona załączyła do pisma z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie o sygnaturze DIH-4.707.35.2021.TN zakończonych ostateczną decyzją Prezesa Urzędu nr DIH-IV-1/2022 z 21 marca 2022 r. zaskarżonej przez stronę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt VI SA/Wa 1213/22) i zakończonych prawomocnym wyrokiem z dnia 13 grudnia 2022 r.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje.

Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawy administracyjnej w granicach wyznaczonych rozstrzygnięciem decyzji Organu pierwszej instancji. W toku postępowania Organ odwoławczy dokonuje oceny, czy odwołanie Strony jest uzasadnione oraz sprawdza czy wydana decyzja była prawidłowa.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji Handlowej organem właściwym jest wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej. Organem wyższego stopnia jest Prezes Urzędu. Wobec powyższego, w myśl art. 127 § 2 KPA w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, Prezes Urzędu jest organem właściwym do rozpatrzenia wniesionego odwołania.

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 toku kontroli przeprowadzonej w dniach 12-15 lipca 2022 r. przez inspektorów reprezentujących Kujawsko-Pomorskiego WIIH w sklepie Biedronka nr 6903 przy ul. Rypińskiej w Kikole (nr akt kontroli DW.8361.124.2022) sprawdzono przestrzeganie przepisów ustawy o informowaniu o cenach w stosunku do 100 towarów żywnościowych i nieżywnościowych w opakowaniach jednostkowych. Inspektorzy stwierdzili nieprawidłowości w stosunku do 56 rodzajów towarów. Inspektorzy stwierdzili brak ceny i ceny jednostkowej w przypadku 15 towarów wskazanych w załączniku do protokołu w pozycjach 1-15 i brak ceny w przypadku 41 towarów (wskazanych w załączniku do protokołu w pozycjach 16-56). Tym samym podczas ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości odnośnie nieprzestrzegania art. 4 ustawy o cenach w stosunku do 56 rodzajów towarów, co stanowi 56 % rodzajów towarów poddanych kontroli. Powyższa wartość odnosząca się do stwierdzenia nieprawidłowości stanowi o poważnym stopniu naruszenia obowiązków i uniemożliwia zastosowanie w stosunku do strony przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 KPA.

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach 12-15 lipca 2022 r. przez inspektorów reprezentujących Kujawsko-Pomorskiego WIIH, w sklepie Biedronka nr 3560 przy ul. Barskiej

17 we Włocławku (nr akt kontroli DW.8361.125.2022), należącym do strony, sprawdzono prawidłowość informowania o cenach znajdujących się w ofercie handlowej 100 rodzajów towarów. Inspektorzy stwierdzili w przypadku 52 rodzajów towarów poddanych kontroli naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o cenach z uwagi na niewidoczność w miejscu sprzedaży: ceny i ceny jednostkowej - w przypadku 35 rodzajów towarów, ceny - w przypadku 17 rodzajów towarów. Tym samym podczas ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości odnośnie nieprzestrzegania art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w stosunku do 52 rodzajów towarów, co stanowi 52 % rodzajów towarów poddanych kontroli. Powyższa wartość odnosząca się do stwierdzenia nieprawidłowości stanowi o poważnym stopniu naruszenia obowiązków i uniemożliwia zastosowanie w stosunku do strony przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 KPA.

Tym samym na podstawie tych dwóch kontroli Prezes Urzędu zakwalifikował stopień naruszenia jako poważny, znaczny stopień naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Prezes Urzędu przyjął, że stopień naruszenia wynosi 54% obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy 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. W swoim wyroku z dnia 15 lipca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł (sygn. akt VI SA/Wa 2744/19): „Nieuwidaczanie cen i cen jednostkowych narusza prawo konsumenta do informowania, a w konsekwencji uniemożliwia porównanie cen towarów będących w obrocie.”

Ujawnione nieprawidłowości stanowią naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w związku z § 3, § 4 i § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 2776), zwanego 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 obwolicie, 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.

Uwidocznienie ceny jednostkowej produktu jest ustawowym obowiązkiem sprzedawcy, z którego są zwolnione wyłącznie produkty wskazane wprost w § 7 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen.

W swoim wyroku z dnia 15 października 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał (sygn. akt V SA/Wa 2321/21): „Ceny jednostkowe umożliwiają konsumentom dokonanie porównania cen między produktami tego samego rodzaju, w różnej wielkości opakowaniach, a tym samym pozwalają im dokonać świadomego

i najkorzystniejszego pod względem ekonomicznym wyboru. Dodać do tego jedynie można, że cena i cena jednostkowa stanowią podstawowe kryterium informacji o wartości towaru wyrażonej w jednostkach pieniężnych.”.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, jeżeli przedsiębiorca nie wykonał obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1-5 w/w ustawy, co najmniej trzykrotnie w okresie 12 miesięcy, licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej nakłada na niego, w drodze decyzji, karę pieniężną do wysokości 40 000 zł. Przepis ten nakazuje wojewódzkiemu inspektorowi Inspekcji Handlowej wymierzyć karę pieniężną, choćby naruszenie miało charakter jednostkowy, a w trakcie kontroli przystąpiono do wykonywania zaleceń inspektorów i na dzień wszczęcia postępowania wszystkie nieprawidłowości zostałyby wyeliminowane. Dowiedzenie, że podmiot nie wykonał ww. obowiązku powoduje konieczność nałożenia kary pieniężnej, która jest sankcją administracyjną (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt V SA/Wa 683/22).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach, przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się:

- 1) stopień naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1-5, w tym charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia tych obowiązków;
- 2) dotychczasową działalność przedsiębiorcy, w tym podjęte przez niego działania w celu złagodzenia lub naprawienia szkody poniesionej przez konsumentów, wcześniejsze naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1-5, przez tego przedsiębiorcę oraz uzyskane przez przedsiębiorcę korzyści majątkowe lub straty w związku z naruszeniem tych obowiązków;
- 3) wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy;
- 4) sankcje nałożone na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej w sprawach transgranicznych, jeżeli informacje o takich sankcjach są dostępne w ramach mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.Urz. UE L 345 z 27.12.2017, str. 1, z późn. zm.2).

Stopień naruszenia obowiązków – Prezes Urzędu określa stopień naruszenia obowiązków jako poważny i znaczny, ponieważ stwierdzono naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o cenach w stosunku do 54% partii towarów poddanych sprawdzeniu. Tym samym ponad połowa towarów podlegających kontroli była pozbawiona cen lub cen i cen jednostkowych. 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 kupującym porównanie cen towarów z cenami towarów podobnych lecz o innej masie czy objętości, a przez to utrudnia kupującym dokonanie optymalnego i właściwego dla nich wyboru towaru, naruszając ich interesy ekonomiczne oraz prawo do rzetelnej informacji o cenie. Powyższe godzi w prawo konsumenta do informacji, a także uniemożliwia konsumentowi porównanie cen towarów znajdujących się w obrocie handlowym.

Konsumenci zostali pozbawieni podstawowych informacji, na podstawie których mogliby podjąć decyzję o zakupie. Informacja o cenie i cenie jednostkowej pozwala porównać koszty związane z zakupem poszczególnych produktów.

Powyższe wynika z podstawowego celu 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”. Podstawowym celem dyrektywy 98/6/WE jest dokładne, przejrzyste i jednoznaczne informowanie konsumentów o cenach oferowanych im produktów, w szczególności przy zapewnieniu możliwości porównania cen. Przekazywanie takich informacji umożliwia dokonanie świadomego wyboru na podstawie prostych porównań (motyw 2 i 6 dyrektywy 98/6/WE).

Obowiązek uwidaczniania cen i cen jednostkowych jest to obowiązek informacyjny o charakterze przedumownym, czyli dotyczy okresu podejmowania decyzji przez konsumenta przed zawarciem umowy. Realizacja tego obowiązku ma przyczynić się do podjęcia decyzji w zakresie zawarcia umowy z przedsiębiorcą. Każdorazowe naruszenie obowiązków w zakresie informowania o cenach, oceniać należy w kontekście ryzyka dokonania przez konsumenta zakupu bez możliwości pełnego rozeznania.

Konsumenci dla 54% partii towarów (objętych sprawdzeniem w obu kontrolach) nie otrzymywali informacji 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 i towarami- motyw (1) dyrektywy 98/6/WE. Tym samym waga naruszenia tych obowiązków miała charakter znaczny i nie jest kwalifikowana jako znikoma, co uniemożliwia zastosowanie w stosunku do strony instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 KPA.

Odnosząc się do czasu naruszenia obowiązków, to należy wskazać, że strona działa na rynku od 2004 r. Strona podjęła działania naprawcze i przystąpiła do usunięcia naruszeń, co może być uznane za zaprzestanie naruszenia. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że zaprzestanie naruszenia nastąpiło w wyniku kontroli.

Obowiązkiem Strony było podanie informacji o cenach i cenach jednostkowych w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów, na danym towarze, bezpośrednio przy towarze lub w bliskości towaru, dla wszystkich wyrobów, a Strona tego obowiązku nie dopełniła w jednym przypadku odnośnie 56 rodzajów towarów (nr akt kontroli DW.8361.124.2022) a w drugim przypadku odnośnie 52 rodzajów towarów (nr akt kontroli DW.8361.125.2022).

Oceniając stopień naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1-5, w tym charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia tych obowiązków należy podkreślić, że strona w należących do niej sklepach nr 6903 i 3560, łącznie w przypadku 108 towarów, spośród 200 towarów objętych sprawdzeniem w toku kontroli nie dopełniła obowiązków, o których mowa w art. 4 ustawy o cenach. Strona ponosi pełną odpowiedzialność za popełniony delikt, do niej bowiem należy wyłączna kompetencja do ustalania i uwidaczniania cen, w tym cen jednostkowych oferowanych przez siebie towarów. Strona jako przedsiębiorca winna zachować szczególną dbałość przy formułowaniu informacji o oferowanych produktach, a jej podstawowym obowiązkiem jest znajomość i stosowanie obowiązujących przepisów prawa.

W przedmiotowej sprawie wskazać należy, że przedsiębiorca powziął informację o zamiarze przeprowadzenia kontroli przez organ kontroli i bezsprzecznie mógł się do niej

właściwie przygotować (dotyczy to wszystkich placówek strony). Również fakt, iż nie była to pierwsza tego typu kontrola w placówkach należących do danego przedsiębiorcy stanowi okoliczność obciążającą stronę, bowiem strona nie wyciągnęła wniosków z uprzednio przeprowadzonych kontroli. W tej sytuacji strona winna wypracować taki sposób prowadzenia działalności, aby zapobiegać podobnym nieprawidłowościom i weryfikować sposób uwidaczniania cen oferowanych towarów. Istotnym jest, aby weryfikacja ta, po pierwsze miała rzeczywiście miejsce, a po wtóre, aby była ona skuteczna. Podkreślenia wymaga również fakt, że na przedsiębiorcę nałożono uprzednio wielokrotnie kary pieniężne za naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o cenach a pomimo tego kontrolowany w dalszym ciągu nie wywiązuje się z nałożonych na niego ustawowych obowiązków.

Na uwagę zasługuje też fakt, że kontrola przeprowadzona w sklepie Biedronka nr 3560 przy ul. Barskiej 17 we Włocławku (stanowiąca trzecie 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 3 sierpnia 2021 r. sprawa o sygn. akt V SA/Wa 2552/22) nie przyniosła żadnych rezultatów, ponieważ strona pomimo nałożonej na nią kary pieniężnej w wysokości 18 000 zł nie poczyniła żadnych kroków w celu poprawienia sytuacji w zakresie uwidaczniania cen i cen jednostkowych w tym sklepie. Powyższa kara nie spełniła swojej funkcji w zakresie prewencji ogólnej i szczególnej.

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.

Prezes Urzędu ustalił, że przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy licząc od dnia 3 sierpnia 2021 r. po raz piąty naruszył obowiązki w zakresie uwidaczniania cen. Przedmiotowe kontrole wykazały piąte naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach. W wyniku ustaleń kontrolnych stwierdzających naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach, Organ I instancji przeprowadził dotychczasowo cztery wcześniejsze postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji, którymi nałożył na Stronę kary pieniężne z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wskazanych w ustawie o cenach.

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

W dniach 3-4 sierpnia 2021 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr DW.8361.126.2021 z dnia 2 sierpnia 2021 r. inspektorzy Kujawsko-Pomorskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 4393 przy ul. Wienieckiej 19, we Włocławku, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Kujawsko-Pomorskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 1000 partii towarów spośród wszystkich towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 9 partii towarów, tj. dla 2 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, dla 7 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 2 grudnia 2021 r. nr DW-69/2021 (sygn. akt DW.8361.126.2021) Kujawsko-Pomorski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 17 000 zł w związku z czterokrotnym 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 11 stycznia 2021 r. Prezes Urzędu decyzją nr DIH-IV-1/2022 (sygn. akt DIH-4.707.35.2021.TN) z dnia 21 marca 2022 r. utrzymał w mocy decyzję Kujawsko-Pomorskiego WIIH nr DW-69/2021 (sygn. akt DW.8361.126.2021) z dnia 2 grudnia 2021 r. Strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie,, która została oddalona wyrokiem z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt V SA/Wa 1213/22). 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 3 sierpnia 2021 r.

W dniach 1-3 marca 2022 r. inspektorzy Kujawsko-Pomorskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 4136 przy ul. Turystycznej 95 w Toruniu, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Kujawsko-Pomorskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 450 partii towarów spośród około 8 000 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 48 partii towarów dla których nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 12 kwietnia 2022 r. (sygn. akt DT-18/2022) Kujawsko-Pomorski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 17 500 zł w związku z czterokrotnym 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 7 kwietnia 2021 r. Prezes Urzędu decyzją nr DIH-IV-8/2022 (sygn. akt DIH-4.707.10.2022.TN) z dnia 22 czerwca 2022 r. utrzymał w mocy decyzję Kujawsko-Pomorskiego WIIH nr DT-18/2022 (sygn. akt DW.8361.39.2022) z dnia 12 kwietnia 2022 r. Strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia 18 maja 2023 r. oddalił skargę strony (sygn. akt V SA/Wa 1851/22). Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane jako **drugie 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 3 sierpnia 2021 r.

W dniach 12, 13, 16 i 17 maja 2022 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr DW.8361.85.2022 z 12 maja 2022 r. inspektorzy Kujawsko-Pomorskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 3560 przy ul. Barskiej 17 we Włocławku, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Kujawsko-Pomorskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 103 partii towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. Wśród objętych kontrolą towarów, znajdowało się 16 towarów stanowiących przedmiot zakupu kontrolnego. W protokole kontroli wskazano, że ceny towarów przy których nie było wywieszek ustalono po rozliczeniu zakupu. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 101 partii towarów dla których nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. W stosunku do 90 towarów stwierdzono brak ceny i ceny jednostkowej a w stosunku do 11 towarów stwierdzono brak ceny. Decyzją nr DW-48/2022 (sygn. akt DW 8361.85.2022) z dnia 20 lipca 2022 r., Kujawsko-Pomorski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 18 000 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 3 sierpnia 2021 r. Prezes Urzędu decyzją DIH-IV-10/2022 (sygn. akt DIH4.707.14.2022.TN) z dnia 16 września 2022 r. utrzymał w

mocy decyzję I instancji. Strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2023 r. (sygn. akt V SA/Wa 2552/22) oddalił skargę strony. Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane jako **trzecie 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 3 sierpnia 2021 r.

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach 23-26 maja 2022 r. przez inspektorów reprezentujących Kujawsko-Pomorskiego WIIH w sklepie Biedronka nr 6827 w Lubieniu Kujawskim przy ul. 19 Stycznia, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. sprawdzono prawidłowość informowania o cenach znajdujących się w ofercie handlowej 100 towarów, stwierdzając w przypadku 53 z nich naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach z uwagi na niewidoczność w miejscu sprzedaży: ceny i ceny jednostkowej w przypadku 36 partii towarów, braku ceny w przypadku 16 partii towarów i ceny jednostkowej jednej partii towaru. Kujawsko-Pomorski WIIH decyzją nr DW-12/2023 (sygn. akt DW 8361.94.2022) z dnia 14 kwietnia 2023 r. nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 18 500 zł w związku z czterokrotnym 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 3 sierpnia 2021 r. Prezes Urzędu decyzją DIH-IV-7/2023 (sygn. akt DIH4.707.6.2023.TN) z dnia 14 lipca 2023 r. utrzymał w mocy decyzję I instancji. Przedmiotowe postępowanie odnoszące się do zaskarżonej decyzji zostało zakwalifikowane jako **czwarte 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 3 sierpnia 2021 r.

Przedmiotowe postępowanie odnoszące się do zaskarżonej decyzji zostało zakwalifikowane jako **piąte 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 3 sierpnia 2021 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.

Strona nie wykonała obowiązków wynikających z art. 4 ustawy o informowaniu o cenach pięciokrotnie 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 3 sierpnia 2021 r. Strona nie tylko wypełniła swym zachowaniem minimalny warunek co do ilości naruszeń obowiązków skutkujący możliwością wymierzenia kary w podwyższonej wysokości, ale go przekroczyła. Skumulowanie stwierdzonych naruszeń obowiązków świadczy o tym, że Strona w sposób wyższy niż znikomy 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 uwidaczniania cen.

Strona nie przedstawiła informacji, czy uzyskała korzyść majątkową albo poniosła stratę w związku z naruszeniem ww. obowiązków. Należy wskazać, że uwzględnienie tej przesłanki, określonej w art. 8 ust. 1 lit. d dyrektywy 98/6/WE w aktualnym brzmieniu i transponowanej do art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o informowaniu o cenach w aktualnym brzmieniu nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, ponieważ jest uzależnione od dostępności danych.

Tym samym korzyści majątkowe uzyskane lub straty uniknięte przez podmiot gospodarczy wskutek naruszenia są uwzględniane jeżeli dostępne są odpowiednie dane. Na gruncie niniejszej sprawy brak jest danych o korzyściach majątkowych uzyskanych lub stratach unikniętych powiązanych z w/w naruszeniami. Odnosząc się do działań przedsiębiorcy podjętych przez niego w celu złagodzenia lub naprawienia szkody poniesionej przez konsumentów, to nie zostały one zidentyfikowane w stosunku do konsumentów, którzy zawarli uprzednio umowę z tym przedsiębiorcą. Strona uzupełniła w trakcie kontroli brakujące ceny i ceny jednostkowe co kwalifikuje się jako zaprzestanie naruszania prawa.

Wielkość obrotów i przychodu – Biorąc pod uwagę trzecią dyrektywę wpływającą na wymiar kary pieniężnej, tj. wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy, Kujawsko-Pomorski WIIH na podstawie posiadanej informacji o wielkości obrotów i przychodu uznał, że Strona wykracza poza kategorie przedsiębiorców przewidziane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r., poz. 221, 641 i 803), tj. mikro-przedsiębiorców, małych oraz średnich przedsiębiorców i należy do kategorii pozostałych przedsiębiorców. Dowodem w zakresie informacji o wielkości obrotów i przychodu, organ I instancji posłużył się sprawozdaniem finansowym strony za 2022 r. dostępnym w systemie informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego.

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 odstrasżająca, 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.

Informacje dostępne w ramach rozporządzenia 2017/2394/UE

Prezes Urzędu jest organem właściwym na podstawie art. 5 rozporządzenia 2017/2394/UE do egzekwowania przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów w kontekście transgranicznym. Prezes Urzędu nie wystąpił z takim wnioskiem ani też nie notyfikował wniosku ze strony pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym należy przyjąć, że naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach w stosunku do tego przedsiębiorcy nie ma charakteru transgranicznego i nie notyfikowano sankcji

nałożonych na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zasadne jest nałożenie na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 19 500 zł w związku z pięciokrotnym 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 3 sierpnia 2021 r.

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

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach poprzez nałożenie kary za rzekome niewidocznienie cen, podczas gdy organ nie stwierdził go zgodnie z zasadą praworządności, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Strona nie rozwinęła w uzasadnieniu odwołania na czym faktycznie polega brak stwierdzenia przez organ zgodnie z zasadą praworządności naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Zarzut ten nie może zostać uwzględniony. Możliwe jest, że strona pomyliła przepisy prawa. Przepisy ustawy o informowaniu o cenach nie zawierają konstrukcji polegającej na stwierdzeniu naruszenia lub braku naruszenia prawa w decyzji. Naruszenie jest stwierdzane w trakcie kontroli, co zostaje wykazane w protokole kontroli.

Przywołanie art. 4 ust. 1 ustawy o cenach w art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach oznacza, że wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej nie może wydać decyzji stwierdzając naruszenie dowolnego obowiązku nałożonego na przedsiębiorcę w zakresie uwidaczniania cen. Naruszenie tego obowiązku ma charakter kwalifikowany, czyli przedsiębiorca musi naruszyć ten obowiązek poprzez niewidocznienie w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług ceny lub ceny jednostkowej towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Powyższe powoduje, że organ aby stwierdzić naruszenie tego przepisu za każdym razem musi badać, czy niewidocznienie ma miejsce w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług, czy dotyczy ceny oraz ceny jednostkowej towaru (usługi) oraz, czy sposób tego niewidocznienia jest niejednoznaczny, budzący wątpliwości oraz niemożliwiający porównanie cen. W decyzji organu I instancji osnowa została oparta o podstawę z art. 6 ust. 2 ustawy o cenach, co jest prawidłowe, ponieważ Strona po raz piąty naruszyła art. 4 ust. 1 tej ustawy i wobec tego należało zastosować przepis ustawy o cenach o charakterze kwalifikowanym (art. 6 ust. 2), a nie podstawowym (art. 6 ust. 1).

W miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Jednoznaczność oraz możliwość porównania cen stanowią podstawowe wytyczne przy uwidacznianiu cen towarów i usług na poziomie sprzedaży detalicznej. Uwidocznienie ceny na gruncie w/w ustawy przejawia się w formie czynności polegających na prezentowaniu ceny. Przejawia się to w uwidacznianiu ceny w przypadku towarów na wywieszce, w cenniku, w katalogu, na obwolicie, w postaci nadruku lub napisu na towarze lub opakowaniu.. Cena musi być łatwo dostrzegalna i czytelna, tak aby konsument nie musiał poszukiwać sposobów na jej ustalenie. W interesie każdego kupującego leży bowiem natychmiastowe uzyskanie informacji o cenie nabywanego towaru, bez uciekania się do takich sposobów jak używanie rozmieszczonych w różnych punktach sklepu czytników czy też sprawdzenie ceny towaru w kasie. Umieszczanie cen powinno być dokonywane w sposób, który zapewnia, że nie można pomylić ceny danego towaru z ceną innego towaru.

Uwidocznieniem jest przedstawienie informacji w sposób widoczny, łatwy i bezpośrednio dostępny dla kupujących, tak, aby sami mogli zaznajomić się z tymi informacjami. Uwidocznienie ceny w formie wizualnej ma pozwolić konsumentowi na swobodne porównanie ceny bez uciekania się do kontaktu ze sprzedawcą.

Tym samym niewidocznienie cen i cen jednostkowych towarów wypełnia przesłanki określone w 6 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, polegające na tym, że przedsiębiorca w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług nie uwidoczniał po raz piąty ceny oraz ceny jednostkowej towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.

Pojęcie jednoznaczności należy tłumaczyć jako jasność i odnosić zarówno do sfery technicznej, wizualnej, jak i językowej czy merytorycznej. Oceny należy dokonywać w oparciu o model przeciętnego konsumenta (por. *P. Mikłaszewicz, w: Osajda, Komentarz, art. 385 KC, Legalis, 2018 oraz Pietrzykowski, Komentarz KC, t. I, 2018*).

Pojęcie uwidaczniania cen w sposób niebudzący wątpliwości należy odnieść do uwidaczniania cen w taki sposób, aby konsument nie miał jakichkolwiek wątpliwości co do powiązania ceny z towarem czy usługą ani też co do wysokości tej ceny.

Pojęcie umożliwienia porównania cen odnosi się do porównania cen produktów w sposób optymalny i tym samym umożliwia dokonanie przez konsumentów świadomego wyboru na podstawie prostych porównań. (motyw (6) dyrektywy 98/6/WE).

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że ww. zarzut jest oczywiście bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 i 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach towarów i art. 8 zdanie II dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, poprzez naruszenie wymogu proporcjonalności kary, Prezes Urzędu informuje co następuje.

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”.

W tym względzie dyrektywa ta, jak stanowi jej motyw 12, ma zapewnić jednolitą i przejrzystą informację z korzyścią dla wszystkich konsumentów na rynku wewnętrznym.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/6/WE:

*„Państwa Członkowskie ustanowią kary za naruszenie przepisów krajowych przyjętych w celu stosowania niniejszej dyrektywy, oraz podejmą wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia, że są one stosowane. **Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.**”*

W ocenie Prezesa Urzędu, strona dokonuje błędnej wykładni przepisów prawa odnoszących się do proporcjonalności kary sprowadzając wykładnię tych przepisów na gruncie niniejszej sprawy do porównania wysokości kary wyłącznie do ilości stwierdzonych podczas kontroli naruszeń i prezentując pogląd, że wysokość kary powinna być wyłącznie uzależniona od ilości naruszeń, co nie zostało w sposób jasny określone w dyrektywie 98/6/WE ani w

ustawie o informowaniu o cenach ani też w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy. Orzecznictwo NSA wyraźnie wskazuje, że stosowanie metody powiązania kary z jednostkowym naruszeniem powinno wynikać z ustawy. W przypadku ustawy o informowaniu o cenach jednostkowe naruszenie nie jest powiązane z nieprawidłowością stwierdzoną odnośnie jednego towaru, ponieważ powyższe nie zostało dookreślone w ustawie o informowaniu o cenach. Przepisy art. 6 ust. 1 i ust. 2 w/w ustawy odnoszą się do naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 4 w/w ustawy, czyli że są to wszystkie obowiązki określone w art. 4 ust. 1 jak i w rozporządzeniu o uwidacznianiu cen wydanym na podstawie art. 4 ust. 2 w/w ustawy. Prezes Urzędu nie podziela stanowiska strony, że proporcjonalność kary, o której mowa art. 8 dyrektywy 98/6/WE (aktualnie art. 8 ust. 1) odnosi się do ilości naruszeń.

Strona odnosi się wyłącznie do przesłanki proporcjonalności kary natomiast ustawodawca unijny określił trzy przesłanki wymiaru kary czyli skuteczność, proporcjonalność i charakter odstraszający. Te przesłanki są ze sobą powiązane i proporcjonalność kary nie może zostać wyalienowana, tak jak życzy sobie przedsiębiorca, bez uwzględnienia przesłanki skuteczności kary oraz zapewnienia prewencji ogólnej i szczególnej. Na gruncie niniejszej sprawy ta skuteczność i proporcjonalność kary podlega ocenie w kontekście wielkości przedsiębiorcy. Miarą wielkości przedsiębiorcy jest wielkość jego obrotów. Kilkadziesiąt miliardów złotych obrotów wiodącego przedsiębiorcy w handlu detalicznym w Polsce stanowi wartość nieporównywalną do obrotów mikro-przedsiębiorców prowadzących działalność najczęściej w jednym miejscu (sklepie) często usytuowanych na terenach wiejskich i obsługujących społeczność lokalną.

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 zaskarżonej decyzji, co jest podstawą do przyjęcia skomplikowanego charakteru sprawy. Należy zwrócić uwagę, że notoryjność działań Strony czyli powtarzające się naruszenia są uwzględniane w decyzji i stanowią przesłankę wymiaru kary. Przesłanka wymiaru kary w postaci wcześniejszych naruszeń dokonanych przez podmiot gospodarczy została dokładnie określona w art. 8 ust 2 lit. c dyrektywy 98/6/WE. Powyższe potwierdza prawidłową implementację dyrektywy 98/6/WE do polskiego porządku prawnego.

Dla oceny niniejszego naruszenia zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach uwzględnia się poprzednie naruszenia w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy. Punktem początkowym w tym przedziale 12 - miesięcznym jest kontrola przeprowadzona w dniach 3-4 sierpnia 2021 r., określona w niniejszej decyzji 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. Kara pieniężna nałożona przez organ I instancji wynosiła w tym przypadku 17 000 zł. Za drugie stwierdzone naruszenie w tym przedziale czasowym kara pieniężna wynosiła 17 500 zł. Tym samym za stwierdzone trzecie naruszenie kara pieniężna została wymierzona w wysokości 18 000 zł. a za czwarte naruszenie 18 500 zł. Należy wskazać, że organ I instancji przyjął metodę proporcjonalnego i łagodnego wzrostu kar w stosunku do strony, która narusza przepisy ustawy o informowaniu o cenach w sposób ciągły. Nie ulega wątpliwości, że przedziały te się zazębiają, co świadczy o ciągłym

naruszeniu przez stronę przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Strona nie wdraża środków dyscyplinujących, ponieważ naruszenia są stwierdzane w tych samych sklepach.

Należy wskazać, że działania organu I instancji w zakresie stopniowego podwyższania wysokości kar mają na celu uzyskanie skuteczności w zakresie zaprzestania naruszenia przez stronę przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Powyższe świadczy o tym, że strona nie wdrożyła skutecznych środków dyscyplinujących, co stanowi okoliczność obciążającą.

Górny próg wymiaru kary na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o cenach wynosi 20 000 zł. Przepis ten nie miał zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ odnosi się do przedsiębiorców, którzy dokonali jednego lub dwóch naruszeń art. 4 w/w ustawy w przedziale czasowym 12-miesięcznym. Natomiast strona dokonała pięciokrotnego naruszenia we wskazanym przedziale czasowym, co oznacza, że w stosunku do strony miał zastosowanie art. 6 ust. 2, gdzie górny próg wymiaru kary wynosi 40 000 zł. Należy wskazać, że kara pieniężna w wysokości 19 500 zł stanowi 49 % górnego progu wymiaru kary w tym przypadku. Jednocześnie należy wskazać, że wszystkie decyzje, do których odwołuje się strona na okoliczność nieproporcjonalnego wymiaru kary zostały wydane na podstawie art. 6 ust. 1 w/w ustawy, który nie miał zastosowania w stosunku do strony w tym postępowaniu. Niemniej jednak nałożona na stronę kara pieniężna mieściła się zarówno w jednym jak i w drugim progu górnego wymiaru kary z art. 6 ust. 1 i 2 w/w ustawy.

W swoim wyroku z 13 grudnia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt V SA/Wa 1213/22) orzekł: „Skarżąca zarówno w odwołaniu od decyzji organu I instancji, jak i w skardze odnosi się wyłącznie do przesłanki proporcjonalności kary, podczas gdy ustawodawca unijny określił trzy przesłanki wymiaru kary tj. skuteczność, proporcjonalność i charakter odstrasżający. Te przesłanki są ze sobą powiązane i proporcjonalność kary nie może zostać pominięta, jak oczekuje tego skarżąca, bez uwzględnienia przesłanki skuteczności kary oraz zapewnienia prewencji ogólnej i szczególnej. Zgodzić się należy z organem, że na gruncie niniejszej sprawy ta skuteczność i proporcjonalność kary podlega ocenie w kontekście wielkości przedsiębiorcy. Zatem charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia w przypadku skarżącej należy oceniać z punktu widzenia działalności gospodarczej w rozbudowanej sieci placówek handlowych, która ma bardzo istotny wpływ na kształtowanie na rynku standardów działania wpływających na prawa i interesy konsumentów. To oznacza, że stwierdzone naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach mają przełożenie na skali naruszeń przepisów ustawy w stosunku do dużej ilości konsumentów, nie tylko w stosunku do klientów pojedynczego sklepu.”

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 i 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach i art. 8 ust. 1 zdanie II dyrektywy 98/6/WE poprzez naruszenie wymogu proporcjonalności kary jest oczywiście bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, poprzez niewskazanie w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli jej miejsca, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Obowiązek nałożony na organ kontrolny poinformowania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli wynika z art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli wystawiane jest na podstawie art. 48 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, który to przepis określa elementy przedmiotowo istotne zawiadomienia. Do tych elementów należą: oznaczenie organu, data i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli, imię, nazwisko oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia z

podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji. Do elementów istotnych nie należy wskazać miejsca kontroli, placówki czy sklepu, gdzie przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał w swoim wyroku z dnia 18 maja 2023 r. (sygn. akt V SA/Wa 1851/22) rozpatrując podobne zarzuty strony w sprawie odnoszącej się do drugiego naruszenia 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 3 sierpnia 2021 r.: „Rację ma organ odwoławczy podnosząc w odpowiedzi na skargę, że żądanie Strony, aby zawiadomienie organu kontroli zawierało miejsce kontroli, poprzez dookreślenie adresu sklepu, czyli miejsca wykonywania działalności jest nieuzasadnione prawnie i faktycznie w przypadku działalności gospodarczej wykonywanej przez Spółkę, czyli handlu detalicznego. Treść zawiadomienia zapewnia ochronę przedsiębiorcy w zakresie przedmiotu kontroli oraz okresu objętego kontrolą, po to żeby przedsiębiorca mógł przygotować się do kontroli. Treść zawiadomienia w przypadku działalności gospodarczej wykonywanej przez Skarżącą nie przewiduje ochrony w zakresie wskazania miejsca kontroli.”

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że ww. zarzut jest oczywiście bezzasadny i jest powielany przez stronę w kolejnych postępowaniach odwoławczych (niniejsze postępowanie) i sądowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 2552/22). Strona nie wniosła skarg kasacyjnych od ww. wyroków.

Stanowisko Prezesa Urzędu w sprawie materiału dowodowego w postaci 35 decyzji wydanych przez Kujawsko-Pomorskiego WIIH na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o cenach nakładających na inne podmioty kary w wysokości 200-600 zł za stwierdzone naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.

Prezes Urzędu postanowieniem dopuścił dowody posiadane z urzędu w postaci 35 decyzji wydanych na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach przez Kujawsko-Pomorskiego WIIH, których kopie strona załączyła do pisma z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie o sygnaturze DIH-4.707.35.2021.TN zakończoną ostateczną decyzją Prezesa Urzędu nr DIH-IV-1/2022 z 21 marca 2022 r. (prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt VI SA/Wa 1213/22). W swoim odwołaniu strona wniosła wniosek o dopuszczenie dowodów w postaci 35 decyzji wydanych na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach przez Kujawsko-Pomorskiego WIIH. Dowody te znane były Prezesowi Urzędu z urzędu. Strona wniosła o przeprowadzanie dowodów z decyzji z uzasadnieniami jednocześnie wskazując numery decyzji, wysokość kary oraz ilość nieprawidłowości. Odwołująca wskazała, że np. za 2 razy więcej nieprawidłowości w sprawie NRB-19/2021 została wymierzona kara 39 razy mniejsza. Zdaniem strony, organ pierwszej instancji oczywiście naruszył wymóg proporcjonalności kary, który stawia art. 8 zdanie II dyrektywy 98/6/WE.

Prezes Urzędu przeprowadził analizę wszystkich dowodów i stwierdził, że przywołane przez stronę dowody nie mają znaczenia dla niniejszego postępowania. Wszystkie decyzje Kujawsko-Pomorskiego WIIH (35 decyzji) zostały wydane na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, podczas gdy zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 6 ust. 2 w/w ustawy. Przedsiębiorcy, w większości osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, najczęściej w jednym miejscu (sklepie) naruszyli przepisy ustawy

o informowaniu o cenach po raz pierwszy (34 decyzje). Tylko w jednym przypadku naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach miało miejsce po raz drugi, co mieści się dyspozycji przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Kary pieniężne za pierwsze naruszenie kształtowały się w granicach 200-500 zł, natomiast za drugie naruszenie kara pieniężna została wymierzona w wysokości 600 zł. W większości stwierdzono naruszenia polegające na niewiadacznianiu cen jednostkowych.

W ocenie Prezesa Urzędu, strona w niewłaściwy sposób porównuje stwierdzone naruszenia w swoim przedsiębiorstwie z naruszeniami stwierdzonymi u w/w przedsiębiorców, którzy prowadzą najczęściej działalność gospodarczą w jednym sklepie i w większości na terenach wiejskich, o czym świadczą adresy wykonywania działalności. Ta działalność ma charakter lokalny, podczas gdy działalność Jeronimo Martins Polska S.A. ma charakter ogólnopolski. Ponadto, z przepisów prawa nie wynika, że sankcja administracyjna w przypadku stwierdzonego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, jest nakładana w sposób bezwzględny za określoną ilość naruszeń, która może być większa lub mniejsza. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach nakłada na przedsiębiorców dokładnie określony prawem obowiązek informacyjny o charakterze przedumownym (przed zawarciem umowy sprzedaży z konsumentem). Naruszenie tego obowiązku powinno być analizowane w kategoriach naruszenia innych obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców przy wykonywaniu określonej działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca działający na rynku lokalnym, często ograniczonym do małej gminy i społeczności lokalnej na rzecz której świadczy swoje usługi ma mniejszy zasięg oddziaływania na prawa konsumenta niż przedsiębiorca działający w sieci ogólnopolskiej, przy dużej ilości klientów i konsekwentnie niestosujący się do nałożonych na niego obowiązków w zakresie uwidaczniania cen.

W swoim wyroku z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt VI SA/Wa 1213/22, gdzie podlegały analizie 35 decyzje wydawane przez organ I instancji na rzecz drobnych przedsiębiorców, WSA w Warszawie orzekł: „Za chybione, zdaniem Sądu, należało również uznać odwoływanie się przy kwestionowaniu kary pieniężnej do kar orzeczonych w innych postępowaniach administracyjnych, **albowiem po pierwsze nie stanowi to dyrektywy wymiaru kary w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją, a ponadto to zawsze stan faktyczny i prawny mający zastosowanie w danej, konkretnej sprawie** determinuje wysokość miarkowanej kary nim właśnie uwarunkowanej. W takich zaś przypadkach, odwoływanie się do prostej analizy porównawczej różnych rozstrzygnięć, w różnych sprawach administracyjnych zakończonych decyzjami w sprawie nałożenia kary pieniężnej, musi prowadzić do błędnych wniosków i nie może dawać zasadnych podstaw do kwestionowania prawidłowości rozstrzygnięcia przyjętego w zaskarżonej decyzji.”

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że dowody załączone do sprawy, zgodnie z wnioskiem strony, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej decyzji.

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 77 §1 KPA, poprzez naruszenie obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, zarzut naruszenia art. 80 KPA, poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów, zarzut naruszenia art. 6 KPA, art. 8 KPA oraz art. 11 KPA, poprzez naruszenie zasad praworządności, pogłębiania zaufania do organów administracji oraz zasady przekonywania. Strona wskazała, że sposób przeprowadzenia postępowania w pierwszej instancji narusza obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego z art. 11 §1 KPA czyni dokonaną ocenę dowodów dowolną, a nie swobodną (np. w zakresie przesłanek wymiaru kary), sprzecznie z art.

80 KPA. Postępowanie organu pierwszej instancji rażąco narusza także art. 8 KPA oraz art. 11 KPA, nie mając nic wspólnego z pogłębianiem zaufania do organów administracji oraz z zasadą przekonywania, np. w wyniku udawania, że kontrola była zapowiedziana.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 77 §1 KPA, art. 80 KPA, art. 6 KPA, art. 8 KPA oraz art. 11 KPA 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.

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).

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. Interesem społecznym nie jest w tym przypadku ochrona przedsiębiorcy, który wielokrotnie 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.

Ochrona praworządności i interes społeczny i słuszny interes obywateli określony w art. 7 KPA nie może odnosić się wyłącznie do postępowania zainicjowanego odwołaniem strony ale musi uwzględniać też rolę decyzji w aspekcie zapewnienia praworządności i interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, której wyeliminowania z obrotu prawnego żąda strona. Decyzja I instancji dotyczyła nałożenia na stronę kary pieniężnej za nieprzestrzeganie przez stronę obowiązku uwidaczniania cen i cen jednostkowych. Obowiązek ten jest nałożony na przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie handlu detalicznego. Informacyjny charakter tego obowiązku odnosi się do grupy społecznej konsumentów i naruszenie tego obowiązku godzi w interesy konsumentów jak również w pewność obrotu gospodarczego i zapewnienia uczciwej konkurencji. Konsument jest w tym przypadku stroną słabszą relacji ustalonych tymi przepisami a organy Inspekcji Handlowej działające w ramach ochrony konsumentów i konkurencji jedynie kontrolują realizację tego obowiązku przez przedsiębiorcę dysponując odpowiednimi sankcjami, w tym przypadku administracyjną karą pieniężną. W związku z tym, należy przyjąć, że interes społeczny i słuszny interes obywateli

określony w tym odnosi się do interesu społecznego i słusznego interesu obywateli zabezpieczonego decyzją, której stwierdzenia nieważności żąda strona. Chronione wartości i dobra zostały określone w motywach (1), (2), (6) dyrektywy 98/6/WE implementowanej do ustawy o informowaniu o cenach i odnoszą się do ochrony konsumenta oraz zdrowej konkurencji między przedsiębiorstwami i produktami.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzuty naruszenia art. 77 §1 KPA, art. 80 KPA, art. 6 KPA, art. 8 KPA oraz art. 11 KPA są oczywiście bezzasadne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 189f §1 pkt 1 KPA, poprzez uznanie, że odstępianie od nałożenia na stronę kary pieniężnej było bezzasadne, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Strona wniosła zarzut znikomości wagi naruszenia w świetle praktyki orzeczniczej organu, o czym świadczy wymierzanie za podobne i liczniejsze uchybienia kar po 200 zł organ nie zastosował wskazanego wyżej przepisu. W świetle zwłaszcza karania innych podmiotów karami w wysokości po kilkaset złotych i to za częstokroć liczniejsze przypadki uchybień, w ocenie strony zachodzą przesłanki do odstąpienia od nałożenia na odwołującą się kary pieniężnej. Nadto, organ w ogóle nie przeprowadził postępowania w zakresie określonym w § 2 powyższego przepisu.

Powyższy zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 189f § 1 pkt 1 KPA: „Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa (...).”

W stosunku do strony nie została wydana decyzja o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu, ponieważ organ nie uwzględnił przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa. Decyzja I instancji zawiera analizę przesłanki wagi naruszenia prawa, której nie oceniono jako znikomej.

Aby można było zastosować odstępianie od wymierzenia kary w trybie art. 189f § 1 pkt 1 KPA jednocześnie powinny być spełnione dwie przesłanki: znikoma waga naruszenia prawa jak i zaprzestanie przez stronę naruszania prawa. Pierwsza przesłanka określona w art. 189f § 1 pkt 1 KPA odnosi się do obligatoryjnego zastosowania przez organ odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku zaistnienia znikomej wagi naruszenia prawa. Ustawodawca jako pierwszą przesłankę wskazał znikomą wagę naruszenia prawa ale poprzez spójnik „a” wzmocnił ją następną przesłanką odnoszącą się do zaprzestania naruszania prawa, co należy rozumieć w ten sposób, że przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa ma zastosowanie o ile strona zaprzestanie naruszania prawa. Powyższe oznacza, że obydwie przesłanki są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Dlatego też art. 189f § 1 pkt 1 KPA należy rozumieć w ten sposób, że organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: waga naruszenia prawa jest znikoma i strona zaprzestała naruszania prawa. Tym samym zaistnienie jednej przesłanki np. zaprzestania naruszania prawa nie jest wystarczające do zastosowania w stosunku do strony instytucji odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

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.

Ustawodawca nigdzie nie wskazał okoliczności, którymi organ powinien kierować się przy wartościowaniu stopnia klasyfikacji naruszenia prawa, który ma być "znikomy". W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ocena znikomości musi być

zindywidualizowana, a więc odnosząca się zarówno do sytuacji zobowiązanego podmiotu, jak i okoliczności, w których doszło do naruszenia oraz jego wagi z punktu widzenia interesu publicznego. Chodzi tu o realizację w odniesieniu do sankcji administracyjnej funkcji ochronnej polegającej na ochronie wartości realizowanych przez normy prawa administracyjnego oraz funkcji pomiaru wagi chronionego dobra mierzonej stopniem dolegliwości sankcji administracyjnej w relacji do społecznej wagi chronionych wartości. (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2022 r., sygn. akt II GSK 744/19).

Odnosząc się od chronionych wartości i dóbr, to zostały one określone w ustawie o informowaniu o cenach w powiązaniu z motywami (1), (2) i (6) dyrektywy 98/6/WE. Na gruncie niniejszej sprawy należy wskazać, że waga naruszenia prawa nie może zostać uznana za znikomą, ponieważ strona nie realizuje celów, które precyzyjnie zostały określone w dyrektywie 98/6/WE. Motyw (1) dyrektywy 98/6/WE stanowi: „Przejrzyste funkcjonowanie rynku oraz prawidłowa informacja przyczyniają się do poprawy ochrony konsumenta oraz zdrowej konkurencji między przedsiębiorstwami i produktami.” Motyw (2) dyrektywy 98/6/WE stanowi: „Konsumentom należy zapewnić wysoki poziom ochrony; Wspólnota powinna wnieść w ten poziom wkład, prowadząc szczególne działania wspierające i uzupełniające politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie dotyczącą dokładnego, przejrzystego i jednoznacznego informowania konsumentów o cenach oferowanych im produktów.” Motyw (6) dyrektywy 98/6/WE stanowi: „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.”

Odnosząc się do stwierdzonych na gruncie niniejszej sprawy naruszeń, to należy wskazać, że strona naruszyła zasady przejrzystego funkcjonowania rynku, ponieważ jak wynika to z treści przedmiotowej skargi na stronie ciążył obowiązek uwidaczniania cen jednostkowych w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości i umożliwiający porównanie cen. Nieuwidacznianie cen jednostkowych w sposób wymagany prawem, narusza zasady określone w motywie (1) dyrektywy 98/6/WE i ma negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku, skutkuje podawaniem nieprawidłowych informacji konsumentom, nie poprawia poziomu ochrony konsumentów a także ma negatywny wpływ na tworzenie zdrowej konkurencji między przedsiębiorstwami i produktami. Jak wynika z motywu (2) dyrektywy 98/6/WE stwierdzone naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach i aktu wykonawczego do niej obniża poziom ochrony konsumentów, który powinien być wysoki i temu celowi służy przeprowadzona kontrola przedsiębiorcy. W ocenie organu, waga naruszenia prawa nie była znikoma bo nieprawidłowości stwierdzono aż w stosunku do 54% towarów poddanych kontroli. Tym samym nie została spełniona przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w swoim wyroku z dnia 2 lutego 2023 r., III SA/Gd 496/22 orzekł: „Za naruszenie nieistotne uznaje się w szczególności naruszenie przepisów prawa, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie. Nieistotne naruszenie prawa wypełnia warunek odstąpienia od nałożenia kary, w takim przypadku należy bowiem uznać, że waga naruszenia prawa jest znikoma. Przy określeniu, jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy ocenie wagi naruszenia prawa, pomocna jest także treść art. 189d pkt 1 KPA W art. 189d pkt 1 KPA ustawodawca wskazał, że wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji

publicznej bierze pod uwagę: wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia. W piśmiennictwie przyjmuje się na tle tego unormowania, że uwzględniając dyrektywę wagi naruszenia prawa, organ administracji publicznej powinien ocenić wagę (znaczenie, ciężar gatunkowy) naruszonego zakazu oraz wagę naruszenia zakazu. W świetle art. 189f § 1 pkt 1 KPA, stwierdzenie przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa, uzasadniającej odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, wymaga przeprowadzenia swego rodzaju testu proporcjonalności, tj. wyważenia hierarchii dóbr (wartości) chronionych przez prawo na tle konkretnego stanu faktycznego. Istotne znaczenie dla oceny wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 KPA, mają chronione prawem wartości i dobra, w odniesieniu do których rozważana jest skala ich naruszenia. Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia (art. 189f § 1 pkt 1 KPA) należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń) jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego.”

Przedsiębiorca nie dołożył należytej staranności w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych określonych ww. ustawą. Tym samym nie zaistniała przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa.

Ocena przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa należy do organu i jest to kompetencja organu a nie strony czy sądu. Przeświadczenie strony o zaistnieniu przesłanek uprawniających do zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 KPA jest jedynie stanowiskiem strony a rozstrzygnięcie należy do organu. Na uwagę zasługuje fakt, że instytucja ta nie ma charakteru wnioskowego, w związku z tym nie ma charakteru uznaniowego, a rozpatrzenie w decyzji ww. przesłanek ma charakter wiążący.

„Przesłanka "znikomości" uchybienia nie może być rozstrzygnięta przez Sąd I instancji, bowiem **ocena ta należy do organu**. To organ powinien ocenić, czy w sprawie zaszyły przesłanki do odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2023 r., III OSK 2411/21).

Zaprzestanie naruszania przepisów prawa i podjęcia działań naprawczych nie zwalnia strony z odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków stwierdzonych w chwili kontroli. W związku z powyższym, zaistnienie przesłanki zaprzestania naruszania prawa, co zostało przyjęte przez organ I instancji i nie jest sporne w niniejszym postępowaniu, nie powoduje obligatoryjnego obowiązku zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary w trybie art. 189f § 1 pkt 1 KPA.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że nie zaistniała podstawa do zastosowania w niniejszym przypadku instytucji odstąpienia od wymierzenia kary w myśl art. 189f § 1 pkt 1 KPA.

Podobnie w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania art. 189f § 1 pkt 2 KPA z uwagi na fakt, że 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 nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za to samo zachowanie nie jest uprawniony organ inny niż właściwy wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, co wynika z art. 6 ust. 1 ustawy

o informowaniu o cenach. Przepis art. 189f § 1 pkt 2 KPA nie ma w tym przypadku zastosowania, ponieważ inny organ nie nakładał na przedsiębiorcę na terenie podlegającym kognicji Kujawsko-Pomorskiego WIIH kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

Nie jest również możliwe zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 2 KPA gdzie w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Zgodnie z art. 189f § 3 KPA organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i przestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia. Strona nie realizowała obowiązku informacyjnego w związku z zawarciem umowy z konsumentami, dlatego też nie jest możliwe spełnienie celów dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Należy wskazać, że art. 189f § 2 KPA nie rodzi obowiązku obligatoryjnego do jego zastosowania przez organy. Świadczy o tym zwrot „organ może”. Przepis ten ma charakter fakultatywny i jest ograniczony przesłanką „jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.” To organ dokonuje oceny, czy wydanie postanowienia wyznaczającego stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W ocenie Prezesa Urzędu, realizacja obowiązku informacyjnego, który ma charakter przedumowny nie może być dokonana po zawarciu umów z konsumentami. Powyższy przepis nie ma zastosowania w stosunku do naruszenia obowiązków informacyjnych ponieważ późniejsze powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa nie pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Przede wszystkim nie jest możliwe ustalenie kręgu podmiotów czyli konsumentów płacących gotówką czy pobierających paragony. Realizacja obowiązku informacyjnego po dokonaniu zakupu przez konsumentów jest nieskuteczna. Tym samym powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, nie pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W swoim wyroku z dnia 15 marca 2023 r., II GSK 1408/19 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Postanowienie, o którym mowa w art. 189f § 2 KPA ma charakter fakultatywny i może zostać wydane tylko w przypadku, gdy pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona kara pieniężna.”

Kara pieniężna za naruszenie obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach pełni funkcję represyjną i prewencyjną. Jej wymierzenie ma wywoływać motywację do zachowań zgodnych z prawem i przeciwdziałać zachowaniom niepożądanym. Dlatego też nie jest możliwe zastosowanie art. 189f § 2 KPA, ponieważ celem jest prewencja ogólna i szczególna.

Celem sankcji administracyjnych jest dyscyplinowanie adresatów norm prawnych zagrożonych sankcją do przestrzegania obowiązującego prawa. Dla osiągnięcia skuteczności sankcje te muszą powodować dolegliwość, ale jednocześnie muszą być współmierne w stosunku do rodzaju naruszenia i nieuchronne (por. wyroki NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn.

akt II GSK 471/19 oraz z 29 czerwca 2021r., sygn. akt II GSK 1339/18, z 19 stycznia 2023 r. sygn. akt II GSK 884/19). Kara pieniężna w wysokości 19 500 zł nie jest nadmiernie dolegliwa dla przedsiębiorcy.

Dobrowolne usunięcie naruszeń nie wiąże się ze zrealizowaniem celów, którym służy kara pieniężna w myśl zarzutu strony. Usunięcie naruszeń nie eliminuje stwierdzenia naruszenia. Gdyby przyjąć taki sposób rozumowania, który prezentuje strona, to każdy przedsiębiorca naruszałby prawo, a w momencie kontroli usuwałby naruszenie i nie ponosiłby za to żadnej odpowiedzialności. Prewencja ogólna i szczególna ma doprowadzić do zaniechania przez przedsiębiorców działań polegających na naruszaniu prawa w przyszłości.

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 pierwszej instancji oraz uznał, że Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy zasadnie nałożył decyzją nr DW-69/2023 (sygn. akt DW.8361.124.2022 i DW.8361.125.2022) z dnia 19 października 2023 r. na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 19 500 zł (dziewiętnaście tysięcy pięćset złotych) w związku z pięciokrotnym naruszeniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 3 sierpnia 2021 r.

Tym samym, decyzja Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy nr DW-69/2023 (sygn. akt DW.8361.124.2022 i DW.8361.125.2022) z dnia 19 października 2023 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/