



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 16 września 2022 r.

DIH-4.707.14.2022.TN

DECYZJA DIH-IV-10/2022

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), 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”, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 26 lipca 2022 r. wniesionego przez Pełnomocnika strony Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie, od decyzji Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy nr DW-48/2022 (sygn. akt DW 8361.85.2022) z dnia 20 lipca 2022 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 18 000 zł (osiemnaście 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 3 sierpnia 2021 r.,

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

UZASADNIENIE

W dniu 1 sierpnia 2022 r. do Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy zwanego dalej „Kujawsko-Pomorskim WIIH”, wpłynęło odwołanie z dnia 26 lipca 2022 r., które zostało wniesione przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., od decyzji Kujawsko-Pomorskiego WIIH nr DW-48/2022 (sygn. akt DW 8361.85.2022) z dnia 20 lipca 2022 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej 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.

Decyzja Kujawsko-Pomorskiego WIIH została doręczona Stronie w dniu 25 lipca 2022 r. natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług pocztowych

w dniu 27 lipca 2022 r. Pismem z dnia 8 sierpnia 2022 r. Kujawsko-Pomorski WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

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. Wykaz towarów zakwestionowanych w zakresie prawidłowości uwidaczniania cen stanowi załącznik do Protokołu Kontroli nr DW.8361.85.2022.

Pismem z dnia 24 czerwca 2022 r. Kujawsko-Pomorski 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. Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa.

Decyzją z dnia 20 lipca 2022 r. (sygn. akt DW-48/2022) 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.

Pismem z dnia 26 lipca 2022 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. Pismem z dnia 26 sierpnia 2022 r. Prezes Urzędu poinformował stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma. Strona nie zajęła stanowiska w sprawie. Prezes Urzędu postanowieniem z dnia 15 września 2022 r. 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 zakończonego 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).

W swoim odwołaniu od zaskarżonej decyzji, pełnomocnik strony zaskarżył ją w całości, zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie i wniósł następujące zarzuty:

I Zarzuty naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania



- 1) zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów poprzez nałożenie kary za rzekome niewidocznienie cen, podczas gdy organ nie stwierdził go zgodnie z zasadą praworządności;
- 2) zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 i art. 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;
- 3) zarzut naruszenia art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo przedsiębiorców, poprzez niewskazanie w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli jej miejsca;
- 4) zarzut naruszenia art. 77 § 1 KPA, poprzez naruszenie obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego;
- 5) zarzut naruszenia art. 80 KPA, poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów;
- 6) zarzut naruszenia art. 6 KPA, art. 8 KPA oraz art. 11 KPA, poprzez naruszenie zasad praworządności, pogłębiania zaufania do organów administracji oraz zasady przekonywania.

II. Wnioski strony

Strona wniosła zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 KPA o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości.

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 Kujawsko-Pomorskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 103 partii towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 101 partii towarów dla których nie uwidoczniono 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. Stwierdzone nieprawidłowości zostały udokumentowane w protokole kontroli nr DW-48/2022 oraz w załączniku 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 znaczny, ponieważ zostały naruszone podstawowe obowiązki dotyczące uwidaczniania cen i cen jednostkowych, stwierdzono 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. Znaczny stopień naruszenia odnosi się do uchybień, do których należą przede wszystkim brak informacji o cenach towarów i o cenach jednostkowych w odniesieniu do znacznej 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.

Należy wskazać, że przedmiotowy czyn uznać należy za sprzeczne z prawem zaniechanie strony. W następstwie zaniechania strony, konsumenci pozbawieni zostali 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”. zm. Dyrektywą Parlamentu Europejskiego I Rady (UE)



2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 93/13/EWG i Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta z dnia 27 listopada 2019 r. (Dz.Urz.U.E.L Nr 328, str. 7).

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 preambuły 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. Strona, jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w rozbudowanej sieci placówek handlowych ma bardzo istotny wpływ na kształtowanie na rynku standardów działania wpływających na prawa i interesy konsumentów i to nie tylko w zakresie praktyk handlowych i marketingowych, ale i przestrzegania przepisów kształtujących te prawa i interesy. Z tego też względu nawet niewielka ilość stwierdzonych naruszeń podczas jednorazowej kontroli może świadczyć o większej skali nieprawidłowości o charakterze systemowym, a nawet może mieć przełożenie na cały rynek sprzedaży towarów i usług.

Konsumenci dla 98 % towarów (objętych kontrolą) 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 - motyw 1 dyrektywy 98/6/WE.

Tym samym 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 w przypadku 101 wyrobów tego obowiązku nie dopełniła.

Dokonując oceny stopnia naruszenia obowiązków stwierdzono, że przedsiębiorca nie uwidaczniając cen oraz cen jednostkowych towarów w jakiegokolwiek formie dostępnej dla kupującego w sposób znaczny naruszył obowiązek określony w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Cena oraz cena jednostkowa są 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.

Kujawsko-Pomorski WIIH ustalił przeprowadzając kontrole, że przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy licząc od dnia 3 sierpnia 2021 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 dwa wcześniejsze postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji, którymi nałożył na Stronę kary pieniężne z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wskazanych w ustawie o informowaniu 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 informowaniu 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 uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, dla 7 partii towarów nie uwidoczniiono 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 jest rozpatrywana pod sygnaturą V SA/Wa 1213/22). Powyższe 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 uwidoczniiono 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. Powyższe 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.

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 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 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 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 3 sierpnia 2021 r. Strona w sposób znaczny 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 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 2021 r., poz. 162 i 2105), 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 2021 r. dostępnym w systemie informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego, które zostało załączone w dniu 4 kwietnia 2022 r.

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.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zasadne jest nałożenie na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej 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.

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

Ad. I Zarzuty naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania

Ad. 1 Zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów poprzez nałożenie kary za rzekome niewidocznienie cen, podczas gdy organ nie stwierdził go zgodnie z zasadą praworządności.

Strona utrzymuje, że ukaranie jest bezpodstawne, bo organ w legalny sposób, zgodnie z art. 6 KPA i zasadą praworządności, nie stwierdził naruszenia z art. 4 ust. 1 o informowaniu o cenach towarów i usług.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, Prezes Urzędu informuje co następuje:

Zgodnie z zasadą praworządności określoną w art. 6 KPA Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, która została określona w art. 7 KPA: w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

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, ponieważ organ merytorycznie i poprawnie uzasadnił zaskarżoną decyzję, podpierając ją logicznymi wnioskami. W rezultacie wywody zawarte w odwołaniu, zdaniem Prezesa Urzędu, stanowią polemikę z prawidłowym rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonej decyzji.

Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach stanowi:



„Jeżeli przedsiębiorca nie wykonał obowiązków, o których mowa w art. 4, 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 stanowi normę upoważnieniową do wydania przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej decyzji nakładającej karę na przedsiębiorcę, który nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Z powyższego przepisu wynika, że wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej posiada wyłączne upoważnienie do stwierdzenia naruszenia prawa i nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na przedsiębiorcę, który narusza obowiązek uwidaczniania cen, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach:

Zgodnie z przywołanym powyżej art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach: *„W miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.”*

Przywołanie w art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach art. 4 ust. 1 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 nieumożliwiający porównanie cen. Dopiero po przanalizowaniu tych przesłanek i stwierdzeniu naruszenia prawa wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej może wydać decyzję nakładającą na przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną.

W zaskarżonej decyzji osnowa została oparta o podstawę prawną z art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, co jest prawidłowe, ponieważ strona po raz trzeci naruszyła przepis art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach i w stosunku do strony należało zastosować przepis o charakterze kwalifikowanym (art. 6 ust. 2) a nie podstawowym (art. 6 ust. 1).

Zaskarżona decyzja również zawiera odniesienie w uzasadnieniu do art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.

W miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) 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. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach nakłada na przedsiębiorcę obowiązek uwidaczniania cen, co jest czynnością materialno-techniczną. Uwidocznienie ceny na gruncie w/w ustawy przejawia się w formie czynności materialno-technicznych polegających na prezentowaniu ceny. Przejawia się to w uwidacznianiu ceny w przypadku towarów na wywieszce, w cenniku, w katalogu, na obwolucie, w postaci nadruku lub napisu na towarze lub opakowaniu. Synonimem do uwidaczniania cen jest ich prezentowanie,



ekspozycja, pokazywanie, demonstrowanie. Uwidocznienie ceny na gruncie w/w ustawy przejawia się w formie czynności materialno-technicznych polegających na prezentowaniu ceny. 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.

W zaskarżonej decyzji w wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 101 partii towarów, dla których nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie a także o cenie jednostkowej towaru. Wykaz towarów zakwestionowanych w zakresie prawidłowości uwidaczniania cen stanowi załącznik do Protokołu Kontroli. Tym samym niewidocznienie cen i cen jednostkowych towarów w przypadku 101 rodzajów 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 trzeci ceny oraz ceny jednostkowej towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Uszczegółowienie art. 4 ust. 1 nastąpiło w rozporządzeniu w sprawie uwidaczniania cen wydanego na podstawie art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

Zaskarżona decyzja nie zawiera argumentacji w zakresie wyjaśnienia stronie na czym polega obowiązek uwidaczniania cen oraz ceny jednostkowej towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. W ocenie Prezesa Urzędu, powyższe uchybienie nie ma wpływu na wynik sprawy, ponieważ kwalifikacja naruszeń przez organ I instancji została dokonana w sposób prawidłowy, a zarzuty strony są nieskonkretyzowane i w żaden sposób nie odnoszą się do kwalifikacji 101 naruszeń dokonanych przez organ ani do przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach związanych z uwidocznieniem cen oraz cen jednostkowych w sposób niejednoznaczny, budzący wątpliwości oraz uniemożliwiający porównanie cen.

Tym samym niewidocznienie cen i cen jednostkowych towarów w przypadku 101 rodzajów 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 trzeci w przedziale 12-miesięcznym licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, ceny oraz ceny jednostkowej towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.

W swoim wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (sygn. akt II SA/ŁD 858/21) orzekł:

„Organ odwoławczy ma obowiązek nie tylko dokonać kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia organu I instancji, ale co do zasady ma również rozpatrzyć całość sprawy i orzec merytorycznie. Zgodnie bowiem z zasadą dwuinstancyjności postępowania, wyrażoną w art. 15 KPA, organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę



będącą przedmiotem postępowania przed organem I instancji. Wynika to również z art. 138 KPA, który przyznaje organowi odwoławczemu kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy rozpoznaje sprawę ponownie merytorycznie w jej całokształcie. Oznacza to, że ma obowiązek rozpoznać wszystkie okoliczności, w tym żądania wnioski i zarzuty strony oraz ustosunkować się do nich w uzasadnieniu swojej decyzji.”

Odnosząc się do meritum zarzutu w zakresie niewyjaśnienia stronie na czym polega naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, należy wskazać co następuje.

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).

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dalej „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, w związku z tym, że 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).

Na gruncie niniejszej sprawy, stwierdzony brak cen i cen jednostkowych wypełnia dyspozycję art. 4 ust. 1 w/w ustawy. Stwierdzony brak cen i cen jednostkowych nie budzi wątpliwości co do zaistnienia tych trzech przesłanek. Wątpliwości takie mogłyby się pojawić w sytuacji nieprawidłowego uwidaczniania cen a nie ich całkowitego braku np. naruszenie jednoznaczności uwidaczniania cen oraz uwidaczniane i ich w sposób budzący wątpliwości może mieć miejsce w sytuacji gdy tzw. cenówki promocyjne z przekreśloną wyższą ceną zostaną pozostawione na sali sprzedaży po dacie obowiązywania promocji, a cena na stanowisku kasowym będzie pobierana według wyższej ceny przekreślonej. Na gruncie niniejszej sprawy całkowity brak cen i cen jednostkowych jest stwierdzoną nieprawidłowością w kategoriach zero-jedynkowych, co implikuje stwierdzenie, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach poprzez niewidocznienie cen i cen jednostkowych w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości i umożliwiający porównanie cen.

Z uwagi na brak wątpliwości co do prawidłowości kwalifikacji naruszeń dokonanych przez organ I instancji i po ponownej analizie materiału dowodowego, (w tym protokołu kontroli i załączników, Prezes Urzędu stwierdza niezasadność i niecelowość uchylenia decyzji organu I instancji. Zaskarżona decyzja powinna pozostać w obrocie prawnym.



Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów poprzez nałożenie kary za rzekome niewidocznienie cen, podczas gdy organ nie stwierdził go zgodnie z zasadą praworządności jest oczywiście bezzasadny.

Ad. 2 Zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 i 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach i art. 8 zdanie II dyrektywy 98/6/WE przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, poprzez naruszenie wymogu proporcjonalności kary.

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 i 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach i art. 8 zdanie II dyrektywy 98/6/WE przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, poprzez naruszenie wymogu proporcjonalności kary. Strona wskazała, że wymierzona kara obok tego, że niezasadna, jest także rażąco za wysoka, wzięwszy pod uwagę ilość kwestionowanych przez organ oznaczeń cenami t.j. łącznie co do 101 towarów. Kwestionowana w niniejszym postępowaniu decyzja, nałożyła na skarżącą karę 18 000 zł za 101 nieprawidłowości. Organ zatem w oczywisty sposób naruszył wymóg proporcjonalności kary, który stawiają powyższe przepisy i art. 8 zdanie II dyrektywy 98/6/WE. Strona przywołała 35 decyzji wydanych przez organ I instancji. Strona wskazała, że za 5 razy więcej nieprawidłowości w sprawie NRB-19/2021 została wymierzona kara 35 razy mniejsza. Działalność organu pierwszej instancji w ocenie skarżącej urąga sprawiedliwości i stanowi rażące naruszenie prawa.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, 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 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.**”*

Dyrektywa 98/6/WE została implementowana do polskiego porządku prawnego.

Zgodnie z art. 7 ust.1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE (Dz. Urz. UE L 328/7 z 18.12.2019) w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta przepis art. 8 został podzielony na dwa ustępy: ust. 1 i 2. Przepis art. 8 ust. 1 w/w dyrektywy pozostawia aktualne brzmienie art. 8. Natomiast zostaje



dodany przepis ust. 2 w nowym brzmieniu. Przepis art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/6/WE aktualnie stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby przy nakładaniu kar uwzględniano, w stosownych przypadkach, następujące niewyczerpujące i przykładowe kryteria:

a) charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia;

b) działania podjęte przez podmiot gospodarczy w celu złagodzenia lub naprawienia szkody poniesionej przez konsumentów;

c) wcześniejsze naruszenia dokonane przez podmiot gospodarczy;

d) korzyści majątkowe uzyskane lub straty uniknięte przez podmiot gospodarczy wskutek naruszenia, jeżeli dostępne są odpowiednie dane;

e) sankcje nałożone na podmiot gospodarczy za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich w sprawach transgranicznych, jeżeli informacje o takich sankcjach są dostępne w ramach mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394;

f) inne czynniki obciążające lub łagodzące mające zastosowanie w okolicznościach danej sprawy.”

Przede wszystkim należy wskazać, że dyrektywa UE nie jest aktem stosowanym bezpośrednio tak jak rozporządzenie UE. Dyrektywa 98/6/WE została implementowana do polskiego porządku prawnego do ustawy o informowaniu o cenach i do rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen. Dyrektywa wiąże prawnie państwa członkowskie co do określonych w niej celów albo rezultatów. Warto wskazać również, iż w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa, **przepisy dyrektywy mogą być powoływane przez jednostkę przeciwko państwu wyłącznie wtedy, gdy państwo nie implementuje dyrektywy do prawa krajowego do upływu terminu przewidzianego w jej treści lub gdy nie wykona tej dyrektywy należycie, a jednocześnie przepisy danej dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, tj. jednoznacznie sformułowane** (zob. A. Wróbel /w:/ Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy ..., s. 98 i cyt. tam wyrok ETS w sprawie C-236/92). W ocenie Prezesa Urzędu, nie zaistniała sytuacja braku implementacji postanowień dyrektywy 98/6/WE do polskiego porządku prawnego, jak również postanowienia te zostały wykonane w sposób należyty.

Takie stanowisko TSUE było już wielokrotnie powtarzane również w stosunku do zarzutu nieproporcjonalności kary. Jednostka może przed sądem krajowym powoływać się na postanowienie dyrektywy odnoszące się do kar w sytuacji, gdy państwo członkowskie dokonało nieprawidłowej transpozycji tego postanowienia. (patrz: pkt 1 sentencji wyroku TSUE z 8 marca 2022 r. w sprawie C-205/20, ECLI:EU:C:2022:168). A contrario, prawidłowa transpozycja postanowień dyrektywy 98/6/WE do krajowego porządku prawnego w zakresie przesłanki proporcjonalności kary wyklucza możliwość powoływania się przed sądem krajowym na art. 8 zdanie drugie dyrektywy 98/6/WE w zakresie naruszenia wymogu proporcjonalności kary. Aby taki zarzut był skuteczny strona powinna uprawdopodobnić, że art. 8 zdanie drugie dyrektywy 98/6/WE, aktualnie art. 8 ust. 1 w/w dyrektywy, został nieprawidłowo transponowany do ustawy o informowaniu o cenach. Strona nie przedstawiła żadnej argumentacji, że transpozycja tego postanowienia do ustawy o informowaniu o cenach była nieprawidłowa.

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. W zakresie niezasadnego procentowego przeliczania liczby partii towarów, których dotyczy naruszenie obowiązku z art. 4 ustawy o cenach do ilości towarów wypowiedział się już Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (patrz: wyrok - Wyrok WSA w Warszawie VI SA/Wa 2744/19 15 lipca 2020 r.)

Strona odnosi się wyłącznie do przesłanki proporcjonalności kary natomiast ustawodawca unijny określił trzy przesłanki wymiaru kary czyli skuteczność, proporcjonalność i charakter odstrasający. 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.

Charakter, wagę i skalę i czas trwania naruszenia w przypadku tego przedsiębiorcy (o której mowa jest w art. 8 ust 2 lit. a dyrektywy 98/6/WE) 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. Czyli, że stwierdzone naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach mają przełożenie na skalę naruszeń w/w ustawy w stosunku do dużej ilości konsumentów, nie tylko w stosunku do klientów pojedynczego sklepu, tylko należy oceniać tę kwestię w stosunku do wszystkich klientów sklepów tego przedsiębiorcy działającego w sieci.

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 przychodu. Zastosowanie tych przesłanek zostało dokładnie omówione w pierwszej części niniejszej decyzji.

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

Natomiast uzyskane dane finansowe wskazują, że przy bardzo wysokiej wartości obrotów i przychodu kara pieniężna nakładana na stronę w ramach górnych progów kwot określonych w art. 6 ust. 1-2 w/w ustawy może nawet nie spełniać swojej funkcji prewencyjnej w stosunku do tego przedsiębiorcy. Wysokie wartości obrotów i przychodu i nieadekwatny w stosunku do tych wartości górny próg wymiaru kary 40 000 zł zaburza system prewencji ogólnej i szczególnej, ponieważ nie dyscyplinuje strony. Górny próg wymiaru kary na podstawie art. 6 ust. 1 w/w ustawy 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 trzykrotnego 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 18 000 zł stanowi 45 % górnego progu wymiaru kary w tym przypadku. Na marginesie 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. 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. Zastosowanie w stosunku do strony kary niższej niż 20 000 zł, czyli kary poniżej progu z art. 6 ust. 1 w/w ustawy nie może uprawniać strony do porównywania



się do przedsiębiorców u których stwierdzono jedno lub dwa naruszenia art. 4 w/w ustawy w 12 miesięcznym przedziale czasowym.

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 zdanie II dyrektywy 98/6/WE poprzez naruszenie wymogu proporcjonalności kary jest oczywiście bezzasadny.

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 zakończonego 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). Pismem z dnia 21 stycznia 2022 r. 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, których kopie strona załączyła do pisma. Strona wniosła o przeprowadzanie dowodów z decyzji z uzasadnieniami jednocześnie wskazując numery decyzji, wysokość kary oraz ilość nieprawidłowości. Odwołująca wskazała, że np. za 5 razy więcej nieprawidłowości w sprawie NRB-19/2021 została wymierzona kara 35 razy mniejsza. Działalność organu pierwszej instancji w ocenie skarżącej urąga sprawiedliwości i stanowi rażące naruszenie prawa. 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 nieuwidacznianiu 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 konsumenta niż przedsiębiorca działający w sieci ogólnopolskiej, przy dużej ilości klientów i konsekwentnie niestosujący się do nałożonych na niego obowiązków w zakresie uwidaczniania cen.

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

Ad. 3 Zarzut naruszenia art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, poprzez niewskazanie w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli jej miejsca.

Strona wskazała, że zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli nie wskazywało na miejsce kontroli. Strona twierdzi, że nie można uznać, że kontrola została przeprowadzona po zawiadomieniu. Jeśli kontrola jest bez zawiadomienia o zamiarze, to muszą zachodzić podlegające weryfikacji przesłanki. Niedopuszczalne jest takie pomieszanie regulacji i stosowania obu trybów. Organ pierwszej instancji winien powołać i wykazać, jakież to zachodziły przesłanki przeprowadzenia kontroli bez zawiadomienia. Powyższy zarzut czyni kontrolę organu pierwszej instancji nielegalną i w konsekwencji z powodu tego rażącego naruszenia prawa - ukaranie Odwołującej bezpodstawnym.

Odnosząc się od powyższego zarzutu, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Niezadowolenie Strony z faktu, że nie jest informowana o zamiarze wszczęcia kontroli w konkretnym sklepie ma charakter subiektywny i nie wynika z przepisów prawa. 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 przedmiotowo istotnych nie należy wskazanie miejsca kontroli, placówki czy sklepu, gdzie przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą. W tym konkretnym przypadku, obowiązek uwidaczniania cen nałożony jest na przedsiębiorcę i bez znaczenia pozostaje fakt, ile ten przedsiębiorca posiada miejsc sprzedaży detalicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, w każdym miejscu sprzedaży detalicznej przedsiębiorca powinien uwidocznić cenę oraz cenę jednostkową towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.

Z uwagi na okoliczność, że obowiązek przestrzegania przepisów ustawy o informowaniu o cenach jest nałożony na przedsiębiorcę, a nie na konkretny sklep, zarzut negatywnej praktyki stosowanej przez organ I instancji wysyłania zawiadomień o zamiarze



przeprowadzenia kontroli bez wskazania adresu kontrolowanego sklepu jest oczywiście nieuzasadniony.

Zawiadomienie organu kontroli ma określoną normatywnie treść i brak któregośkolwiek elementu powinien powodować bezskuteczność zawiadomienia, a więc uchodzić za poważne uchybienie przepisom z zakresu kontroli. W dotychczasowym orzecznictwie sądowym wskazano, że obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia planowanej kontroli ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw przedsiębiorcy w postępowaniu kontrolnym. a nawet szerzej - z punktu widzenia skuteczności ochrony działalności gospodarczej w procesie kontroli przedsiębiorców. **Ochronie uprawnień kontrolowanego służy uprzedzenie go o zamierzonej kontroli i wskazanie jej zakresu (przedmiot kontroli oraz okres objęty kontrolą)** (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2016 r., sygn. akt II GSK 2060/14). 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 stronę 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.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 Prawa Przedsiębiorców zasadą jest, że kontrolę przeprowadza się w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Przepis ten wyznacza więc regułę kontrolowania przedsiębiorcy w miejscu jego siedziby lub prowadzenia działalności gospodarczej. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotem kontroli jest faktyczna realizacja obowiązku informacyjnego w stosunku do konsumentów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Dlatego też miejscem kontroli jest miejsce wykonywania działalności przez przedsiębiorcę. W tym konkretnym przypadku, obowiązek uwidaczniania cen nałożony jest na przedsiębiorcę i bez znaczenia pozostaje fakt, ile ten przedsiębiorca posiada miejsc sprzedaży detalicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, w każdym miejscu sprzedaży detalicznej przedsiębiorca powinien uwidocznić cenę oraz cenę jednostkową towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.

Ponadto należy wskazać, że kontrolowanym jest przedsiębiorca, a zgodnie z dyrektywą 98/6/WE jest to podmiot gospodarczy, czyli w tym przypadku osoba prawna Jeronimo Martins Polska S.A. Obowiązek uwidocznienia cen nałożony jest na przedsiębiorcę. Podmiotem sankcjonowanym zgodnie z art. 6 ustawy o informowaniu o cenach jest przedsiębiorca. Podmiotem sankcjonowanym nie jest konkretny sklep czyli miejsce prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Przepisy ustawy informowania 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.

Postanowienie art. 1 Dyrektywy 98/6/WE odnosi się do „podmiotu gospodarczego”. Definicja podmiotu gospodarczego znajduje się w art. 2 lit. d Dyrektywy 98/6/WE: „Do celów niniejszej dyrektywy: (...) d) **podmiot gospodarczy** oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która sprzedaje lub oferuje do sprzedaży produkty, które należą do zakresu jego działalności handlowej lub zawodowej.”

Nie ulega wątpliwości, że spółka akcyjna Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie jest osobą prawną, która sprzedaje lub oferuje do sprzedaży produkty, które należą do zakresu jej działalności handlowej lub zawodowej. Tym samym jest podmiotem gospodarczym, o którym mowa w art. 1 Dyrektywy 98/6/WE.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca unijny gdyby zamierzał ograniczyć kontrolę do konkretnego sklepu a nie do przedsiębiorcy to by to uczynił w dyrektywie zmieniającej 2019/2161/UE. Ustawodawca unijny jedynie doprecyzował przesłanki wymiaru kary, które już wcześniej tak jak przesłanka dotychczasowej działalności przedsiębiorcy w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach funkcjonowały w polskim prawie i wpisują się w pojęcie „wcześniejszych naruszeń dokonanych przez przedsiębiorcę” (a nie stwierdzonych w konkretnym sklepie).

Ustawodawca unijny w dyrektywie 98/6/WE nie nałożył na kraje członkowskie obowiązku uprzedniego informowania o miejscu kontroli w odniesieniu do branży handlu detalicznego. Z uwagi na to, że ani ustawodawstwo krajowe ani unijne nie stosuje wyłączeń w przypadku branży handlu detalicznego z ogólnych obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli, dlatego też, zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli ma treść określoną na zasadach ogólnych, które nie nakazują organom wskazywania miejsca kontroli w tym zawiadomieniu.

Argument, że kontrola została przeprowadzona bez zawiadomienia nie ma swojego uzasadnienia w materiale dowodowym, ponieważ takie zawiadomienie do strony zostało wystosowane i doręczone w dniu 29 kwietnia 2022 r.

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

Ad. 4, 5, 6 Zarzuty naruszenia art. 77 §1 KPA, art. 80 KPA, art. 6 KPA, art. 8 KPA oraz art. 11 KPA

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 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.

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).

Zastosowanie przesłanek wymiaru kary w oparciu o obowiązujące przepisy z uwzględnieniem brzmienia art. 8 dyrektywy 98/6/WE zmienionej dyrektywą zmieniającą 2019/2161/UE, która doprecyzowała przesłanki wymiaru kary zostało omówione w paragrafach powyżej. Na marginesie należy wskazać, że argumentacja strony w myśl brzmienia dodanego w dyrektywie 98/6/WE art. 8 ust. 2 jest chybiona i bezzasadna.

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 notoryjnie narusza prawa konsumentów. Pojęcie interesu społecznego, w ocenie Prezesa Urzędu, należy odnosić do grupy społecznej konsumentów, którą chronią organy Inspekcji Handlowej. Należy zwrócić uwagę, że postępowania kontrolne są wszczynane na skutek informacji o nieprawidłowościach zidentyfikowanych przez konsumentów, które były przekazywane do organów Inspekcji Handlowej. Pojęcie ochrony interesu społecznego, o którym mowa w art. 7 KPA odnosi się do ochrony praw konsumentów.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 11 KPA poprzez niewyjaśnienie przesłanek dlaczego w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli nie zostało doprecyzowane miejsce kontroli czyli miejsce prowadzenia działalności gospodarczej to należy wskazać, że wynika to z art. 3 ust 1 pkt 3 w związku z art. 6 ustawy o informowaniu o cenach. Zgodnie z art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców „Organ kontroli zawiadamia przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli”. Organ kontroli zawiadomił stronę o zamiarze wszczęcia kontroli. Dalsza dystrybucja tego zawiadomienia spoczywa na przedsiębiorcy i nie może stanowić podstawy do zarzutu naruszenia art. 11 KPA i twierdzenia, że zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli było udawane, bo nie zostało zaadresowane do konkretnego sklepu, w którym była przeprowadzona kontrola.

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.

Ad. III Wnioski Strony

Pełnomocnik Strony wniosł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 KPA.



Prezes Urzędu nie znajduje podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i umorzenia postępowania w całości.

Każde kolejne naruszenia, które zostały zidentyfikowane przez inspektorów Kujawsko-Pomorskiego WIIH w dokładnie określonym 12-miesięcznym przedziale czasowym od dnia zidentyfikowania naruszenia po raz pierwszy, czyli od dnia 3 sierpnia 2021 r. mają 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 czwarte naruszenie kara została wymierzona w wysokości 44 % górnego wymiaru kary. Uprzednie naruszenia w tym przedziale czasowym skutkują proporcjonalnym podwyższaniem 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, przyjęc 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”.

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 wciąż nie przyjmuje do wiadomości, że w istotny sposób 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 ma charakter systemowy i 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.

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 Kujawsko-Pomorskiego 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 Kujawsko-Pomorskiego WIIH 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 przestrzeżenie 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 pierwszej instancji oraz uznał, iż Kujawsko-Pomorski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Kostrzynie, 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.

Tym samym, decyzja Kujawsko-Pomorskiego WIIH nr DT-48/2022 (sygn. akt DT.8361.85.2022) z dnia 20 lipca 2022 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/

