



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAREK NIECHCIAŁ

Warszawa, 18 listopada 2019 r.

DIH-4.709.9.2019.BP

DECYZJA DIH-IV-13/2109

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1930, z późn. zm.), art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 178), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpatrzeniu odwołania przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie od decyzji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Szczecinie z 18 lipca 2019 r. (sygnatura: ZKŻ.8361.173.2017), na podstawie której na ww. przedsiębiorcę nałożono karę pieniężną w wysokości 27 200 zł (słownie: dwadzieścia siedem tysięcy dwieście złotych) z tytułu dziesiątego naruszenia obowiązków wynikających z przepisów o uwidacznianiu cen w okresie 12 miesięcy, licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, **utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

UZASADNIENIE

Pismem z 18 września 2018 r., na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646, z późn. zm.), zwanej dalej „*Prawem przedsiębiorców*”, Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Szczecinie, zwany dalej również „*Zachodniopomorskim WIIH*”, zawiadomił przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie, zwanego dalej również „*stroną*”, o zamiarze wszczęcia kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 178), zwanej dalej „*ustawą o informowaniu o cenach*”. Przedmiotowe pismo Strona odebrała 21 września 2018 r.

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach 4 i 15 października 2018 r. przez inspektorów reprezentujących Zachodniopomorskiego WIIH, w sklepie „Biedronka”, mieszczącym się w Koszalinie przy ul. Zwycięstwa 282, należącym do Strony, sprawdzono prawidłowość informowania o cenach wybranych losowo 94 asortymentów produktów znajdujących się w ofercie handlowej, stwierdzając brak uwidocznionych cen w przypadku 34 partii produktów, z czego w przypadku 27 partii towarów, których ilość nominalna jest inna niż 1 l/kg. 100 ml/g, stwierdzono również brak cen jednostkowych, co stanowiło naruszenie wymagań art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach oraz § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz. U. poz. 2121), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie uwidaczniania cen”.

Powyższe ustalenia udokumentowano w protokole kontroli z 15 października 2018 r. (nr akt kontroli: ZKŻ.8361.173.2018).

W okresie 12 miesięcy, licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie przepisów po raz pierwszy, organ ujawnił dziewięć przypadków naruszenia wymagań ustawy o informowaniu o cenach w toku kontroli przeprowadzonych w następujących okresach:

1. 23, 24, 27 listopada 2017 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WKŻ.8361.198.2017) – decyzją z 20 lutego 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 4.400,00 zł,
2. 18, 28 grudnia 2017 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WKŻ.8361.213.2017) – decyzją z 21 lutego 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 8.400 zł,
3. 22 - 24 stycznia 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WKŻ.8361.8.2018) – decyzją z 22 lutego 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 14.400 zł,
4. 27 lutego, 2 marca 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WPN.8361.44.2018) – decyzją z 25 lutego 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 17.600 zł,
5. 12 - 14 marca 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WKŻ.8361.40.2018) – decyzją z 26 lutego 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 17.800 zł,
6. 16, 19 kwietnia 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WKŻ.8361.62.2018) – decyzją z 27 lutego 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 5.600 zł,
7. 18, 21 maja 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WPN.8361.102.2018) – decyzją z 1 marca 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 5.400 zł,
8. 2, 7, 13 sierpnia 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa ZKŻ.8361.140.2018) – decyzją z 18 kwietnia 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 40.000 zł. Decyzją Prezesa UOKiK nr DIH-IV/-1/2019 z 13 czerwca 2019 r. uchylono zaskarżoną decyzję i przekazano sprawę do ponownego

rozpoznania. Decyzją Zachodniopomorskiego WIIH z 16 lipca 2019 r. nałożono karę pieniężną w wys. 28.888 zł, od której Strona wniosła odwołanie.

9. 5, 11 września 2018 r. – stwierdzono brak informacji o cenach i cenach jednostkowych produktów (sprawa WKŻ.8361.141.2018) – decyzją z 18 marca 2019 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 40.000 zł. Decyzją Prezesa UOKiK nr DIH-I/30/2019 z 17 maja 2019 r. uchylono zaskarżoną decyzję i nałożono karę pieniężną w wys.35.000 zł.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, pismem z 28 czerwca 2019 r., Zachodniopomorski WIIH poinformował przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na tego przedsiębiorcę, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, kary pieniężnej z tytułu kolejnego – dziesiątego – naruszenia przepisów o uwidacznianiu cen w okresie 12 miesięcy, licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy. W piśmie tym, stosownie do wymogów art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), zwanej dalej „*k.p.a.*”, Strona została pouczone również o przysługującym jej prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 7 dni.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzją z 18 lipca 2019 r. (sygnatura: ZKŻ.8361.173.2018), Zachodniopomorski WIIH nałożył na w/w przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 27 200 zł (słownie: dwadzieścia siedem tysięcy dwieście złotych), na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, z tytułu dziesiątego naruszenia obowiązku uwidaczniania cen i cen jednostkowych towarów w okresie 12 miesięcy, licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy. Decyzja została odebrana w dniu 22 lipca 2019 r.

Pismem z dnia 1 sierpnia 2019 r. (data stempla 5 sierpnia 2019 r.), Strona złożyła do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej również „*Prezesem UOKiK*”, odwołanie od w/w decyzji, wnosząc o uchylenie jej w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Skarżonej decyzji Strona zarzuciła naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- 1) art. 6 ustawy o informowaniu o cenach poprzez wymierzenie przez organ pierwszej instancji rażąco niewspółmiernie wysokiej kary pieniężnej,
- 2) art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez przyjęcie, że stopień niewykonania przez Stronę obowiązków, o których mowa w art. 4 wskazanej ustawy uzasadnia nałożenie kary w wys. 27 200 zł,
- 3) art. 81 kpa poprzez dokonanie dowolnej oceny dowodów, wskutek czego ustalono, że Skarżąca dokonała istotnego naruszenia obowiązków przedsiębiorcy wynikających z ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług,
- 4) art. 77 kpa poprzez nieustalenie istotnych okoliczności mających znaczenie przy wysokości wymierzonej przez organ pierwszej instancji kary pieniężnej,

Pismem z 23 sierpnia 2019 r., Prezes UOKiK poinformował przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie, że przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie, stronie biorącej udział w postępowaniu administracyjnym przysługuje, na podstawie art. 10 kpa, prawo do zapoznania się z aktami sprawy, a także wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

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 (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie 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.

Cenę oraz cenę jednostkową uwidacznia się w szczególności:

- 1) na wywieszce;
- 2) w cenniku;
- 3) w katalogu;
- 4) na obwolucie;
- 5) w postaci nadruku lub napisu na towarze lub opakowaniu,

o czym stanowi § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

W myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, cena jednostkowa dotyczy odpowiednio ceny za:

- 1) litr lub metr sześcienny – dla towarów przeznaczonych do sprzedaży według objętości,
- 2) kilogram lub tonę – dla towarów przeznaczonych do sprzedaży według masy,
- 3) metr lub metr kwadratowy – dla towarów sprzedawanych według długości lub powierzchni,
- 4) sztukę – dla towarów sprzedawanych na sztuki.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, jeżeli przedsiębiorca nie wykonał obowiązków, o których mowa w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach 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.

Ustalając wysokość kary pieniężnej, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej uwzględnia stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodu.

W niniejszej sprawie, w toku kontroli przeprowadzonej w należącej do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie placówce handlowej, stwierdzono nieprawidłowości w informowaniu o cenach i cenach jednostkowych łącznie 34 asortymentów

produktów spośród 94 poddanych ocenie, co było, jak stwierdził Zachodniopomorski WIIH, dziesiątym w okresie 12 miesięcy naruszeniem przez stronę obowiązujących przepisów w zakresie uwidaczniania cen.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Zachodniopomorski WIIH w drodze decyzji, wydanej na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, nałożył karę pieniężną w wysokości 27 200 zł na w/w przedsiębiorcę, to jest na podmiot, który dopuścił się powyższego naruszenia.

Strona podnosząc zarzut naruszenia przepisów postępowania, stoi na stanowisku, że jego skutkiem było wymierzenie rażąco niewspółmiernie wysokiej kary pieniężnej. Strona kwestionuje wysokość nałożonej kary zarzucając jej bezpodstawność i dowolność wykraczającą poza uznanie administracyjne, biorąc pod uwagę praktykę organu I instancji w zakresie wysokości kar poprzedzających wymierzenie kary w wys. 27 200 zł. Strona stoi przy tym na stanowisku, że organ odwoławczy powinien pominąć sprawę o sygnaturze ZKŻ.8361.140.2018 z uwagi na fakt, iż wydana w tej sprawie decyzja organu I instancji została zaskarżona.

Odnosząc się do przedmiotowego zarzutu, należy uznać, że Strona, wnosząc odwołanie zasadnie podniosła, że organ pierwszej instancji badając przesłankę dotychczasowego postępowania w ramach wymiaru kary, uwzględnił przedmiotowe naruszenie w sytuacji, gdy było ono przedmiotem niezakończonego postępowania.

Z drugiej jednak strony, należy mieć na uwadze regulację zawartą w art. 15 kpa, zgodnie z którym, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Dwuinstancyjność postępowania oznacza, że sprawa podlega ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ odwoławczy, przy czym sprawa powinna być tożsama pod względem przedmiotowym i podmiotowym w obu instancjach. Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, faktem jest, że organ pierwszej instancji uwzględnił okoliczność w/w naruszenia uznając, że naruszenie to miało miejsce, mimo, że de facto, postępowanie w sprawie tego naruszenia nie zostało jeszcze zakończone. Należy jednak zauważyć, że w toku postępowania odwoławczego będącego przedmiotem niniejszej decyzji, postępowanie wszczęte wskutek wniesienia odwołania od decyzji Zachodniopomorskiego WIIH nr ZKŻ.8361.140.2018 z 16 lipca 2019 r. zostało zakończone decyzją Prezesa UOKiK nr DIH-IV-10/2019 z 22 października 2019 r. utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Zachodniopomorskiego WIIH.

Z powyższego wynika więc, że organ pierwszej instancji, co prawda naruszył przepisy postępowania błędnie ustalając liczbę dotychczasowych naruszeń w ciągu 12 miesięcy licząc od pierwszego naruszenia, niemniej jednak uchybienie to zostało konwalidowane przez organ drugiej instancji. Z tego też względu, kierując się ekonomią postępowania nie jest zasadnym przekazywanie sprawy do ponownego rozpoznania, ponieważ organ pierwszej instancji musiałby wydać rozstrzygnięcie w oparciu o przesłanki, które zostały już prawidłowo ustalone przez organ odwoławczy. Powyższe potwierdza fakt, że podstawa prawna decyzji art. 6 ust. 2 nie uległa

zmianie, a liczba naruszeń na etapie orzekania przez organ odwoławczy jest taka sama jak w decyzji organu pierwszej instancji. Zachowana przy tym została zasada określona w art. 139 kpa. Z tego też względu, podniesiony zarzut należy uznać za bezzasadny.

Strona podnosząc zarzut niewspółmiernie wysokiej kary pieniężnej stoi również na stanowisku, że wymierzona kara jest zbyt wysoka w stosunku do kar wymierzonych decyzjami za wcześniejsze naruszenia, tj:

- decyzją z dnia 20 lutego 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 4.400 zł za uchybienia w stosunku do 11 partii towarów na 50 skontrolowanych, co stanowi 22%,
- decyzją z dnia 21 lutego 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 8.400 zł za uchybienia w stosunku do 20 partii towarów na 48 skontrolowanych, co stanowi 41%,
- decyzją z dnia 22 lutego 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 14.400 zł za uchybienia w stosunku do 36 partii towarów na 50 skontrolowanych, co stanowi 72%,
- decyzją z dnia 25 lutego 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 17.600 zł za uchybienia w stosunku do 15 partii towarów na 35 skontrolowanych, co stanowi 43%,
- decyzją z dnia 27 lutego 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 17.800 zł za uchybienia w stosunku do 71 partii towarów na 80 skontrolowanych, co stanowi 88,75%,
- decyzją z dnia 27 lutego 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 5.600 zł za uchybienia w stosunku do 14 partii towarów na 50 skontrolowanych, co stanowi 28%,
- decyzją z dnia 1 marca 2019 r. wymierzono karę pieniężną w wys. 5.400 zł za uchybienia w stosunku do 11 partii towarów na 40 skontrolowanych, co stanowi 27%,

Strona stoi przy tym na stanowisku, że przy analizie dotychczasowej praktyki organu w zakresie kar za naruszenie obowiązku informowania o cenach, należy pominąć decyzje od tej praktyki odbiegające, tj.:

- decyzję Zachodniopomorskiego WIIH nr ZKŻ.8361.140.21018 z 16 lipca 2019 r., nie tylko z uwagi na wniesione odwołanie, ale również z uwagi na fakt, że przedmiotowa decyzja, dotycząca nieprawidłowości w zakresie 45 % kontrolowanych towarów, została wydana wskutek uchylenia przez Prezesa UOKiK decyzji Zachodniopomorskiego WIIH nakładającej karę pieniężną w wys. 40 000 zł jako rażąco niewspółmiernej do wagi popełnionego naruszenia. Strona podniosła, że w wytycznych uzasadniających uchylenie decyzji Prezes UOKiK wskazał wprost, że w przedmiotowej sprawie o proporcjonalności kary można by mówić wówczas, gdyby wymierzona kara była zbliżona do kary w wysokości 8 400 zł, wymierzonej decyzją z 21 lutego 2019 r., gdzie stopień naruszonego dobra był zbliżony (nieprawidłowości w zakresie 41 % skontrolowanych towarów).
- decyzję Prezesa UOKiK nr DIH-I/30/2019 z 17 maja 2019 r. nakładającą karę pieniężną za nieprawidłowości w zakresie 45 % kontrolowanych towarów, jako wyłamującą się z trendu wyznaczonego w/w decyzjami, kiedy to kary są proporcjonalne i uwzględniają stopień naruszenia przepisów dotyczących oznaczania cen. Strona stwierdziła przy tym, że *„opisany przypadek (...) również w świetle orzecznictwa Prezesa UOKiK potwierdza, że wskazana kara 35.000 zł była rażąco niewspółmierna do wagi popełnionego przewinienia,*

skoro Prezes UOKiK stwierdził w decyzji z dnia 13 czerwca 2019 r., że (...) 40.000 zł to kara rażąco nieproporcjonalna i powinna oscylować wokół kwoty 8.400 zł.”

Wg. Strony powyższe dowodzi, że organ ustala wysokość wymierzonych kar dowolnie, w szczególności bez uwzględnienia rozstrzygnięć obydwu instancji zapadłych w innych postępowaniach dotyczących skarżącej, jak również z naruszeniem zasady proporcjonalności wysokości nakładanych kar. Strona zarzuca, że organ w ogóle nie rozpatrywał wagi i szkodliwości danego przewinienia, a tylko wymierzył bardzo wysoką karę, biorąc pod uwagę okoliczność, że kolejna kontrola formalnie wykazała nieprawidłowości w zakresie cen. W świetle powyższego kara pieniężna w wys. 27.200 zł wymierzona zaskarżoną decyzją jest nieproporcjonalna i nie uwzględnia stopnia naruszenia przepisów dotyczących oznaczania cen. Strona twierdzi, że „(...) kary wcześniejsze, pomimo, że również zostały wymierzone w warunkach recydywy, i to za naruszenia o znacznie większym stopniu niż naruszenia przedmiotowe, są o wiele niższe niż kara wymierzona zaskarżoną decyzją, w ich przypadku zasada proporcjonalności została zachowana. (...) Organ położył nacisk na przesłankę „odstraszania” kosztem przesłanek pozostałych. W przedmiotowej sprawie o proporcjonalności można by mówić wówczas, gdyby wymierzona kara była zbliżona do kary w wysokości 8.400 zł wymierzonej decyzją z dnia 21 lutego 2019 r. gdzie stopień naruszonego dobra był zbliżony”.

Odnosząc się do zarzutu wymierzenia kary w wysokości rażąco niewspółmiernej do wagi czynu, Prezes UOKiK zwraca przede wszystkim uwagę, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, jeżeli przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy od stwierdzenia przez organ pierwszego naruszenia przepisów o uwidacznianiu cen dopuści się tego naruszenia co najmniej trzykrotnie, organ nakłada na niego karę pieniężną do wysokości 40 000 zł. W niniejszej sprawie zostało dowiedzione, że Strona naruszyła ustawowe obowiązki dziesięciokrotnie w różnych placówkach do niej należących, co stanowi przesłankę do wymierzenia kary na podst. art. 6 ust. 2 w/w ustawy.

Nakładając karę pieniężną za naruszenie obowiązku informowania o cenach, organ opiera się na przesłankach wymiaru kary zawartych w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach, co wyklucza bezpodstawność i dowolność w wymiarze kary. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie ze stosowanym pomocniczo art. 8 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. UE L 80 z 18.3.1998, s. 27), zwanej dalej „*dyrektywą 98/6/WE*”¹, kary pieniężne za naruszenie obowiązku informowania konsumentów o cenie oferowanych produktów i usług muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, co również zostało uwzględnione przez organ I instancji.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej bierze się m.in. pod uwagę stopień naruszenia obowiązków. Przy rozpatrywaniu przedmiotowej przesłanki należy odwołać się do art. 4 ust. 1 w/w ustawy, zgodnie z którym, w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową

¹ dyrektywa 98/6/WE została wdrożona do polskiego prawodawstwa przepisami ustawy o informowaniu o cenach

towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Cena należy do podstawowych, istotnych elementów zawieranych umów sprzedaży wpływających bezpośrednio na podjęcie decyzji przez konsumentów o zawarciu konkretnej umowy, zaś cena jednostkowa jest z kolei podstawowym kryterium obiektywnej informacji o wartości towaru wyrażonej w jednostkach pieniężnych, szczególnie w kontekście porównania jej z takimi wartościami innych towarów – podobnych pod względem przeznaczenia, ale o odmiennych cechach np. co do marki, producenta, ilości, wzornictwa, poziomu technicznego itp. W świetle powyższego, brak uwidocznienia cen, pozbawia konsumentów należytej informacji o oferowanych produktach. Z kolei, brak cen jednostkowych, uniemożliwia konsumentom porównanie oferowanych towarów z towarami podobnymi, lecz o innej masie lub objętości, a co za tym idzie, utrudnia konsumentom wybór odpowiedniego dla nich towaru. Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć, iż naruszenia polegające na braku cen stwierdzono w przypadku 34 produktów na 94 produktów zbadanych, a więc 31,96%. W świetle powyższego, należy więc uznać, że stopień naruszenia jest znaczny.

Kolejną przesłanką wymiaru kary, jest dotychczasowa działalność podmiotu działającego na rynku. Prezes UOKiK wziął pod uwagę, że przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy od dnia pierwszej kontroli, włączynywszy kontrolę której ustalenia stanowią podstawę do wszczęcia przedmiotowego postępowania, po raz dziesiąty naruszył przepisy o uwidacznianiu cen. Istotnym jest tu również fakt, że kontrole we wszystkich w/w przypadkach poprzedzone były zawiadomieniem o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Strona miała więc możliwość odpowiedniego przygotowania się do kontroli, tym bardziej, że działalność gospodarczą prowadzi od grudnia 2004 roku, a więc należy założyć, że Stronie nieobcy jest obowiązek uwidaczniania cen wynikający obecnie z ustawy o informowaniu o cenach. Tymczasem fakt, iż w okresie 12 miesięcy poprzedzających przedmiotowe naruszenie, stwierdzono 9 naruszeń w zakresie informowania o cenach, jednoznacznie wskazuje, że Strona nie przywiązuje należytej wagi do wykonywania obowiązków nałożonych na nią przedmiotową ustawą. Organ I instancji, prawidłowo zatem stwierdził, że: *„Rozpiętość czasowa stwierdzanych nieprawidłowości przemawia za przyjęciem, że brak uwidocznienia cen jest w sklepach strony nieprawidłowością powtarzalną i typową. (...) Powyższe okoliczności oraz ilość towarów, wobec których stwierdzono brak cen i cen jednostkowych – w stosunku do ilości zbadanych – pozwala na stwierdzenie, że strona nie przywiązuje należytej wagi do ustawowych obowiązków w zakresie uwidaczniania cen oraz wykazuje się brakiem nadzoru nad ich prawidłowym uwidacznianiem.”* – (str. 6 decyzji).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się także wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy. Zgodnie z oświadczeniem Strony z 4 października 2018 r. należy ona do kategorii pozostałych przedsiębiorców, w związku z czym wzięto pod uwagę okoliczność, że udział Strony w obrocie rynkowym jest znaczny.

Strona podnosząc zarzut rażąco wysokiej kary stoi na stanowisku, że kara wymierzona zaskarżoną decyzją stoi w dysproporcji do kar wymierzanych decyzjami wcześniejszymi:

„Mianowicie, kary wcześniejsze, pomimo że również zostały wymierzone w warunkach recydywy, i to za naruszenia o znacznie większym stopniu niż naruszenie przedmiotowe, są o wiele niższe niż kara wymierzona zaskarżoną decyzją, w ich przypadku zasada proporcjonalności została zachowana. Z tego też względu, w odniesieniu do przedmiotowej decyzji nie sposób zgodzić się z organem I instancji, że przy wymiarze kary zostały zachowane przesłanki wskazane we właściwych regulacjach. (...) W przedmiotowej sprawie o proporcjonalności kary można by mówić wówczas, gdyby wymierzona kara była zbliżona do kary w wysokości 8.400 zł wymierzonej decyzją z dnia 21 lutego 2019 r. gdzie stopień naruszenia był zbliżony.”

Dyrektywa nr 98/6/WE, której naruszenie zarzuca Strona, statuuje trzy przesłanki wymiaru kary tj. skuteczność, proporcjonalność i odstraszenie, przy czym wszystkie trzy przesłanki należy traktować równorzędnie. Należy przyznać, że kary pieniężne nakładane przywołanymi decyzjami są niższe, niż kara wymierzona zaskarżoną decyzją za naruszenie o zbliżonym charakterze. Powyższe świadczy jednak o tym, że cel kary nie został osiągnięty skoro przeprowadzane kontrole za każdym razem wykazywały nieprawidłowości w zakresie oznakowania cen. Logiczną zatem konsekwencją postępowania Strony będzie wyższy wymiar kary za kolejne uchybienia, tak aby cel kary został w końcu osiągnięty. Z tego też względu, nie sposób zgodzić się ze Stroną, która w swoim wywodzie dotyczącym naruszenia przesłanki proporcjonalności pomija karę wymierzoną decyzją Prezesa UOKiK nr DIH-I/30/2019 z 17 maja 2019 r. Została ona bowiem wymierzona za dziewiąte z kolei naruszenie, co oznacza, że kary wymierzone wcześniejszymi decyzjami nie osiągnęły swoich celów. Dlatego też kara wymierzona decyzją Prezesa UOKiK jest wyższa: *„W ocenie Prezesa UOKiK wymierzona stronie kara w wysokości 35 000 zł jest proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko towary lub usługi opatrzone odpowiednimi informacjami na temat ich cen i cen jednostkowych.”* - (str. 9 decyzji DIH-I/30/2019). Podobnie należy odnieść się do (również pominiętej przez Stronę) decyzji Prezesa UOKiK nr DIH-IV-1/2019 z 13 czerwca 2019 r. uchylającej decyzję Zachodniopomorskiego WIIH z dnia 18 kwietnia 2019 r. i przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania: *„W przedmiotowej sprawie o proporcjonalności kary można by mówić wówczas, gdyby wymierzona kara była zbliżona do kary wymierzonej decyzją z dnia 21 lutego 2018r., gdzie stopień naruszonego dobra jest zbliżony, **aczkolwiek należałoby mieć na względzie powołane wyżej przesłanki wymiaru kary zawarte zarówno w ustawie i informowaniu o cenach, jak i w dyrektywie.**”* – (str. 8 – 9 decyzji DIH-IV-1/2019). W oparciu o powyższe wytyczne Zachodniopomorski WIIH decyzją nr ZKŻ.8361.140.2018 z 16 lipca 2019 r. nałożył karę pieniężną w wys. 28 888 zł. Od w/w decyzji zostało wniesione odwołanie. Prezes UOKiK decyzją nr DIH-IV-10/2019 z 22 października 2019 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy, uznając, 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 Zachodniopomorski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo*

Martins Polska S.A., kara pieniężną w wysokości 28 888 zł. (...)” – (str. 12 decyzji nr DIH-IV-10/2019).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że to nie organ, lecz Strona błędnie interpretuje pojęcie „proporcjonalności”, uznając że kara powinna być proporcjonalna do stopnia naruszenia, podczas gdy zgodnie z dyrektywą nr 98/6/WE proporcjonalność oznacza, że kara powinna być proporcjonalna do celu jaki ma osiągnąć. Należy przy tym zauważyć, że Strona w swoich wywodach odnosi się do proporcjonalności w oderwaniu od pozostałych przesłanek kary zawartych w w/w dyrektywie, pomimo, że mają one charakter równorzędny i powinny być rozpatrywane łącznie.

Podnosząc zarzuty naruszenia przepisów postępowania, strona argumentuje również, że organ nie wziął pod uwagę faktu, że Strona usunęła stwierdzone nieprawidłowości.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, należy przyznać, że z akt sprawy (protokół kontroli) wynika, że strona podjęła takie kroki, niemniej ustawa o informowaniu o cenach nie przewiduje, aby zastosowanie się do zaleceń pokontrolnych uwalniało Stronę od odpowiedzialności za powstałe naruszenie bądź też miało wpływ na wymiar kary za ten konkretny czyn. Okoliczność usunięcia stwierdzonych uchybień będzie miała znaczenia przy analizie przesłanki dotychczasowego postępowania wskazanej w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach, ale dopiero przy wymiarze kary za ewentualne późniejsze naruszenia. Organ zwraca przy tym uwagę, że nieprawidłowości w zakresie informowania o cenach nie zostały usunięte po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, lecz dopiero w czasie jej trwania, co potwierdza protokół kontroli.

Należy mieć przy tym na względzie, że Strona jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w skali całego kraju, zaś poszczególne placówki handlowe nie są odrębnymi podmiotami. Oznacza to, że na wymiar kary, mają wpływ nie tylko uchybienia lub zastosowanie się do zaleceń pokontrolnych dotyczące jednej konkretnej placówki, lecz ustalenia kontroli poczynione przez danego wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej w odniesieniu do wszystkich placówek dla których ten organ jest miejscowo właściwy.

Biorąc powyższe pod uwagę, podniesione zarzuty należy uznać za bezzasadne.

Strona podniosła również, że kary zbliżające się do maksymalnej wysokości 40 000 zł powinny być wymierzane w bardzo poważnych przypadkach, przed wszystkim w sytuacji braku cen w całym sklepie, na co wskazuje dokument „Wyjaśnienia w sprawie ustalenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług”.

Odnosząc się do powyższego argumentu, organ wskazuje, że przedmiotowe „Wyjaśnienia” zostały opublikowane w 13 listopada 2014 r. a więc sześć miesięcy po wejściu w życie ustawy o informowaniu o cenach. Tym samym, nie można automatycznie odnosić „Wytycznych” (nie mających zresztą charakteru wiążącego), do sytuacji przewidzianych w art. 6 ust. 2 w/w ustawy, które w dniu opublikowania w/w dokumentu nie zdążyły jeszcze zaistnieć.

Prezes UOKiK, stoi również na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania instytucja odstąpienia od wymierzenia kary. Mianowicie, 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.

Z zebranego materiału wynika, że waga naruszenia nie jest znikoma, ponieważ brak cen jest naruszeniem interesów konsumentów w zakresie ich prawa do informacji. Z kolei ewentualne usunięcie naruszenia prawa nie spełni celów kary, mającej nie tylko funkcję dyscyplinującą – represyjną, ale też i prewencyjną. Organ I instancji słusznie przy tym zauważył, że istotną okolicznością, której nie można pominąć, jest fakt wielokrotnego wystąpienia nieprawidłowości skutkujących podwyższaniem wymiaru kary, co oznacza tylko że funkcja prewencyjna kary nie została spełniona. Na podstawie wiedzy Prezesa UOKiK posiadanej z urzędu, nie można stwierdzić, by na stronę była wcześniej nakładana administracyjna kara pieniężna za to samo zachowanie przez inny organ. Należy więc stwierdzić, że, organ pierwszej instancji słusznie uznał, iż nie zachodzą podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 1 kpa.

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 powtarzające się naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach nie pozwalają na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Celem tym jest przestrzeganie przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

Mając powyższe na uwadze, organ odwoławczy, po ponownym przeanalizowaniu zgromadzonego materiału, uznał odwołanie za bezzasadne. W ocenie Prezesa UOKiK wymierzona stronie kara w wysokości 27 200 zł jest proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko towary lub usługi opatrzone odpowiednimi informacjami na temat ich cen i cen jednostkowych.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej. Zatem, w myśl art. 127 § 2 k.p.a. w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem właściwym do rozpatrzenia wniesionego odwołania.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy o informowaniu o cenach, karę pieniężną, o której mowa w sentencji decyzji, stanowiącą dochód budżetu państwa, należy wpłacić na rachunek bankowy

Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Szczecinie w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stanie się ostateczna.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 kpa, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzekł, jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

Pouczenie

1. Decyzja jest ostateczna w toku instancji. W terminie 30 dni od jej doręczenia stronie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.
2. Od skarg wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym od strony skarżącej pobierana jest opłata, tzw. wpis stosunkowy, zależny od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:
 - 1) do 10.000 zł - 4 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł;
 - 2) ponad 10.000 zł do 50.000 zł - 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł;
 - 3) ponad 50.000 zł do 100.000 zł - 2 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1.500 zł;
 - 4) ponad 100.000 zł - 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2.000 zł i nie więcej niż 100.000 zł.
3. W przypadku wniesienia od niniejszej decyzji skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, strona ma możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane stronie na wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
4. Do należności pieniężnych w postaci kar pieniężnych nie uiszczonych w terminie stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.).

Podstawa prawna pouczenia:

Art. 52 § 1, art. 53 § 1, art. 54 § 1, art. 230, art. 243 § 1, art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.);

§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.), art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (t.j. Dz. U. poz. 2019 poz. 178).

*Z upoważnienia Prezesa Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Anna Janiszewska
Dyrektor
Departamentu Inspekcji Handlowej
/podpisano elektronicznie/*

Otrzymują:

pełnomocnik

Jeronimo Martins Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie

adres do doręczeń:

Centrum Dystrybucyjne w Koszalinie

ul. Strefowa 9

75-202 Koszalin

1. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor
Inspekcji Handlowej w Szczecinie
2. a/a