



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
*TOMASZ CHRÓSTNY*

Warszawa, 14 czerwca 2021 r.

DIH-4.707.11.2021.TN

**DECYZJA DIH-IV-15/2021**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej „KPA”, art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706), zwanej dalej „ustawą o Inspekcji Handlowej”, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 178), zwanej dalej „ustawą o informowaniu o cenach”, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 26 lutego 2021 r. wniesionego przez Pełnomocnika strony Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie, od decyzji Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Opolu nr 1/2021 (sygn. akt NRU.8361.494.2021) z dnia 11 lutego 2021 r. wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 12 000 zł (dwanaście tysięcy złotych) w związku z niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach,

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

- 1) **uchyla w całości zaskarżoną decyzję,**
- 2) **orzekając co do istoty sprawy, Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną w wysokości 10 500 zł (dziesięć tysięcy pięćset złotych) w związku z trzykrotnym niewykonaniem przez Jeronimo Martins Polska S.A. obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 grudnia 2019 r.**

**UZASADNIENIE**

W dniu 2 marca 2021 r. do Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w w Opolu, zwanego dalej „Opolskim WIIH”, wpłynęło odwołanie z dnia 26 lutego 2021 r., które zostało wniesione przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., od decyzji Opolskiego WIIH nr 1/2021 (sygn. akt NRU.8361.494.2021) z dnia 11 lutego 2021 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 12 000 zł w związku z niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Decyzja Opolskiego WIIH została doręczona Stronie w dniu 15 lutego 2021 r. natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług pocztowych w dniu 26 lutego 2021 r. Pismem

z dnia 9 marca 2021 r. Opolski WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

W dniu 26, 27 listopada i 2 grudnia 2020 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr NRU.494.2020 z dnia 25 listopada 2020 r. inspektorzy Opolskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka przy ul. Władysława Łokietka 4 w Brzegu należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A w obecności osoby czynnej w lokalu przedsiębiorcy. Czynności kontrolne zostały wszczęte w obecności pracownika przedsiębiorcy. W dniu 26 listopada 2020 r. nie pozostawiono upoważnienia do przeprowadzania kontroli z uwagi na brak osoby upoważnionej do reprezentowania przedsiębiorcy przed organami kontroli. W trakcie kontroli inspektorzy Opolskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 109 partii towarów spośród wszystkich rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 31 rodzajów towarów, tj. dla 1 rodzaju towaru nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 29 rodzajów towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru, dla 1 rodzaju towaru nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej. Wykaz towarów zakwestionowanych w zakresie prawidłowości uwidaczniania cen stanowi Protokół Kontroli nr NRU.8361.494.2021 oraz załącznik nr 1 do protokołu kontroli.

W dniu 26 listopada 2020 r. inspektorzy Opolskiego WIIH stwierdzili, że w kontrolowanej placówce nie podjęto dobrowolnych działań naprawczych w zakresie uwidaczniania cen i cen jednostkowych. Decyzją nr 78/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. (sygn. akt NRU.8361.494.2020) Opolski WIIH na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy o Inspekcji Handlowej zarządził wobec przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. niezwłoczne usunięcie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości polegających na niewidocznieniu cen i cen jednostkowych w sklepie Biedronka nr 2689 przy ul. Władysława Łokietka 4 w Brzegu. Zarówno w/w decyzja jak i upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zostały wysłane drogą pocztową na adres siedziby spółki. Od w/w decyzji strona nie wniosła odwołania do Prezesa Urzędu.

Pismem z dnia 3 grudnia 2020 r. Opolski WIIH poinformował stronę, że w dniu 2 grudnia 2020 r. inspektorzy Opolskiego WIIH nie mieli możliwości pozostawienia protokołu kontroli kontrolowanemu lub osobie upoważnionej. Dlatego też wraz z przedmiotowym pismem przekazano stronie protokół kontroli wraz z załącznikiem. Pismo wraz z protokołem kontroli zostało doręczone stronie w dniu 7 grudnia 2020 r.

Pełnomocnik spółki korespondował drogą elektroniczną z Opolskim WIIH żądając przekazania mu elektronicznie zdjęć wykonanych podczas kontroli. Opolski WIIH w korespondencji elektronicznej z dnia 4 grudnia 2020 r. poinformował pełnomocnika o przesłaniu wraz z pismem z dnia 3 grudnia 2020 r. protokołu kontroli wraz z załącznikiem oraz poinformował pełnomocnika o możliwości wniesienia uwag do protokołu kontroli w terminie 7 dni od dnia doręczenia protokołu kontroli. W dniu 14 grudnia 2020 r. pełnomocnik strony złożył oświadczenie, że zapoznał się z aktami sprawy oraz wykonał fotografię niektórych stron zawartych w aktach, w tym materiału fotograficznego produktów dołączonego do akt kontroli.

Pismem z dnia 14 grudnia 2020 r. pełnomocnik strony złożył zastrzeżenia do protokołu kontroli. Pismo to zostało nadane w placówce pocztowej w dniu 14 grudnia 2020 r.

Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. Opolski WIIH udzielił odpowiedzi na uwagi do protokołu kontroli stwierdzając, że zastrzeżenia do protokołu kontroli nie zasługują na uwzględnienie.

Pismem z dnia 13 stycznia 2021 r. Opolski WIIH zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej oraz o przysługującym prawie do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się. Pismem tym Opolski WIIH wezwał stronę do przedstawienia informacji dotyczącej wielkości obrotów i przychodu osiągniętych w 2019 roku w terminie 10 dni od dnia otrzymania zawiadomienia pod rygorem oceny wielkości obrotów i przychodu na podstawie dokumentów finansowych dostępnych na stronie Krajowego Rejestru Sądowego. Strona nie wniosła dalszych pism ani nie zapoznała się z materiałem dowodowym.

Decyzją Nr 1/2021 z dnia 11 lutego 2021 r. (sygn. akt NRU.8361.494.2021) Opolski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 12 000 zł z tytułu niewykonania przez przedsiębiorcę obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.

Pismem z dnia 26 lutego 2021 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. Prezes Urzędu pismem z dnia 30 marca 2021 r. poinformował stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań zgodnie z zasadą wysłuchania strony określoną w art. 10 KPA. Strona nie zajęła stanowiska w sprawie ani nie zapoznała się z materiałem dowodowym.

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

## **I Zarzuty naruszenia przepisów postępowania**

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

- niewszzechstronne rozważenie zebranego materiału dowodowego tj: niepodjęcie wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także niezbranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego m.in. poprzez:
  - niezbadanie ilości asortymentu w sklepie;
  - niepolegające na prawdzie ustalenie, że nie zostały ujawnione ceny w przypadku produktów, które sprzedawane są w tzw. mixach;
- niewzięcie pod uwagę okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu kontroli, a przez to wprowadzające w błąd stwierdzenie, że nie podjęto dobrowolnych działań naprawczych w zakresie uwidocznienia cen i cen jednostkowych.

### **2. Zarzut naruszenia art. 8 w zw. z art. 10 KPA poprzez sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów zachowanie osób przeprowadzających kontrolę oraz brak pouczenia o prawach i obowiązkach osoby, w obecności której przeprowadzana była kontrola.**

### **3. Zarzut naruszenia art. 15 § 2 ustawy o Inspekcji Handlowej poprzez brak odebrania zgody na dokonanie czynności kontrolnych w siedzibie organu, co doprowadziło do błędnych ustaleń stanu faktycznego tj. uznania iż doszło do takiego stopnia naruszenia obowiązków informacyjnych wynikających z Ustawy, który uzasadnia nałożenie kary w wysokości 12.000 zł, oraz że dotychczasowa działalność strony również uzasadnia jej nałożenie.**

### **4. Zarzut naruszenia art. 11 oraz art. 107 § 1 pkt 5-6 i § 3 w zw. z art. 189f § 1 i 2 KPA poprzez pominięcie w osnowie i uzasadnieniu decyzji rozpatrzenia art. 189f § 1 i 2 KPA.**

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

#### **5. Zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez:**

- uznanie, że stopień naruszenia obowiązków z w/w ustawy uzasadniał nałożenie kary we wskazanej wysokości;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez nienadanie odpowiedniej wagi okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie 2 uprzednie kary nałożone na stronę w ciągu 12 miesięcy wstecz dotyczyły innych sklepów, jak również poprzez pominięcie okoliczności, iż strona prowadzi sieć kilku tysięcy sklepów, zatem nieprawidłowości dot. 31 cen na towarach nie może być uznany za wyższy niż znikomy stopień naruszenia obowiązków, gdyż należy brać pod uwagę skalę działalności przedsiębiorcy, w tym liczbę sklepów oraz ilość asortymentu.

### **III. Wnioski Strony**

Pełnomocnik Strony wniósł o:

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

#### **Prezes Urzędu zważył co następuje.**

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

Po przeanalizowaniu akt sprawy Prezes Urzędu wyczerpująco zbadał wszystkie istotne okoliczności faktyczne związane ze sprawą oraz zapoznał się z dowodami służącymi ustaleniu stanu faktycznego zgodnie z zasadami prawdy obiektywnej, dokonując przy tym ich wszechstronnej oceny.

Prezes Urzędu stwierdził, że ustalony w sprawie stan faktyczny sprawy budzi wątpliwości co do stwierdzonych podczas kontroli naruszeń, prawidłowości ich kwalifikacji, i ich uzasadnienia. Zmniejszenie ilości niezgodności oraz ich odmienna kwalifikacja dokonana przez Prezesa Urzędu stanowi podstawę do zmniejszenia wymiaru kary, ale nie stanowi podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary pomimo tego, że decyzja pierwszej instancji nie zawiera rozważenia możliwości odstąpienia od wymierzenia kary w trybie art. 189f § 1 pkt 1 KPA i następnych.

Dlatego też, Prezes Urzędu uchyła zaskarżoną decyzję w całości i nakłada na stronę administracyjną karę pieniężną w wysokości 10 500 zł.

Prezes Urzędu informuje, że po zapoznaniu się z odwołaniem strony, Prezes Urzędu zmienił kwalifikację naruszeń.

W zaskarżonej decyzji organ I instancji w następujący sposób zakwalifikował naruszenia art. 4 ust. 1 w/w ustawy. Stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 31 rodzajów towarów, tj. dla 1 rodzaju towaru nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 29 rodzajów towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru, dla 1 rodzaju towaru nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej.

Prezes Urzędu w następujący sposób zakwalifikował naruszenia art. 4 ust. 1 w/w ustawy: niewidocznienie w miejscu sprzedaży detalicznej cen i cen jednostkowych dla 25 rodzajów produktów, niewidocznienie cen sprzedaży dla 1 rodzaju artykułu, niewidocznienie cen jednostkowych dla 1 rodzaju produktu.

Powyższe naruszenia odnoszą się do 109 zbadanych towarów. Suma niezgodności wynosi więc  $25+1+1=27$ . Procentowy udział niezgodności w stosunku do towarów zbadanych wynosi tym samym 25 %.

Należy wskazać, że wartość 13 niezgodności odnośnie niewidocznienia cen i cen jednostkowych została przywołana w odwołaniu strony, natomiast organ I instancji wskazał na niewidocznienie w miejscu sprzedaży detalicznej cen i cen jednostkowych dla 29 rodzajów produktów w opakowaniach. Prezes Urzędu zmniejszył ilość niezgodności w tym zakresie z 29 do 25. Jednocześnie Prezes Urzędu nie uwzględnił żądania strony uwzględniania jako towarów typu mix wyszczególnionych w załączniku nr 1 do protokołu kontroli następujących towarów przywołanych w odwołaniu przez stronę:

- Grissini Torinesi paluszki chlebowe z czerwoną cebulką (poz. 42 załącznika nr 1 do Protokołu),
- Knorr Przyprawa do mięs (poz. 45 załącznika nr 1 do Protokołu),
- Cif Cream Mleczko (poz. 81 załącznika nr 1 do Protokołu),
- Femina podpaski ultra 20 normal 20 szt (poz. 96 załącznika nr 1 do Protokołu),
- Carefree cotton S/M 76 (poz. 97 załącznika nr 1 do Protokołu),
- Elly fresh normal 12 szt (poz. 98 załącznika nr 1 do Protokołu),
- Elly fresh rozmiar extra 10 szt (poz. 99 załącznika nr 1 do Protokołu).

Strona podniosła, że wszystkie te produkty są sprzedawane w mixach, czyli, że kilka produktów, które *de facto* stanowią różne rodzaje tego samego produktu (np. różne smaki albo zapachy danego produktu) mają jeden indeks, taką samą cenę i są oznaczone jedną etykietą z ceną. Produkty te zawsze są ułożone bezpośrednio obok siebie i etykieta oznaczająca ich cenę znajduje się tuż przy nich, a etykieta oznaczająca cenę takich produktów zawsze wyraźnie określa, że dotyczy mixu towarów, a więc danego produktu w różnych odmianach.

Niewzględnienie przez Prezesa Urzędu wyszczególnionych powyżej produktów wiąże się z okolicznością, że nie są to produkty tego samego rodzaju w myśl argumentu podnoszonego przez stronę w odwołaniu w odniesieniu do niezgodności stwierdzonych podczas kontroli. W przypadku paluszków chlebowych, przyprawy do mięs, mleczka Cif, podpasek Femina, Carefree Cotton, niezgodność z przepisami ustawy o informowaniu o cenach została podniesiona w protokole kontroli w stosunku do jednego artykułu z mieszaniny produktów, które mogą być uznane za towary typu mix. Pełnomocnik strony żądał wyłączenia z sumy niezgodności wszystkich towarów typu mix wyszczególnionych powyżej co jest niemożliwe, ponieważ nie istnieją żadne przepisy prawa nakazujące zwolnienie z obowiązku uwidaczniania cen i cen jednostkowych wszystkich towarów typu mix. Stwierdzenie niezgodności naruszenia ustawy o informowaniu o cenach w stosunku do jednego towaru z mieszaniny towarów typu mix może być uznane za jedną niezgodność, ale nie może stanowić całkowitego wyłączenia całej gamy produktów typu mix. Natomiast w przypadku wkładek Elly fresh normal 12 szt i Elly fresh rozmiar extra 10 szt., to w ocenie

Prezesa Urzędu, nie są to produkty tego samego rodzaju i nie mogą być zakwalifikowane do towarów typu mix chociażby ze względu na różną wielkość pojedynczych wkładek (normal i ekstra) jak i na ilość sztuk w opakowaniu. Powyższe dyskwalifikuje ww. produkty jako produkty tego samego rodzaju. Tym samym te dwa produkty nie kwalifikują się do grupy produktów mix i są traktowane jako odrębne produkty i jako odrębne niezgodności. Tym samym w powyższej kategorii odnoszącej się do niezgodności w odniesieniu do braku cen i cen jednostkowych, Prezes Urzędu zmniejszył ilość jednostkowych niezgodności o 4, co daje łączną sumę 25 niezgodności w tej kategorii. Powyższe przyczyniło się do obniżenia kary z 12 000 zł do 10 500 zł, czyli o 13 % zmniejszono wymiar kary.

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.

Stosownie do § 4 ust. 1 pkt. 1, 2 i 5 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen cena jednostkowa dotyczy odpowiednio ceny za: litr lub metr sześcienny - dla towaru przeznaczonego do sprzedaży według objętości, kilogram lub tonę - dla towaru przeznaczonego do sprzedaży według masy, sztukę - dla towarów przeznaczonych do sprzedaży na sztuki.

Funkcją ceny jednostkowej jest umożliwienie konsumentom porównanie cen produktów w sposób optymalny na podstawie prostych kalkulacji, bez konieczności przeprowadzania skomplikowanych działań matematycznych. Dlatego też oprócz ceny (za produkt) na wywieszce cenowej, w miejscu sprzedaży musi się również na niej znaleźć cena jednostkowa, a więc przeliczenie na odpowiednią jednostkę miary (litr, kilogram). Konieczność informowania o cenie jednostkowej to przede wszystkim zabezpieczenie interesów konsumentów, którzy mogą nie tylko porównać ceny takich samych lub podobnych produktów w miejscu sprzedaży, ale także mogą faktycznie przekonać się czy podana cena jednostkowa (za litr, kilogram) jest niska czy wysoka i podjąć decyzję o zawarciu umowy sprzedaży w innym sklepie. Brak podania ceny jednostkowej narusza prawo konsumenta do wyczerpującej informacji, a tym samym ogranicza jego możliwości świadomego, najkorzystniejszego pod względem ekonomicznym wyboru, co prowadzi do zagrożenia jego interesów.

Bezwzględny obowiązek podawania ceny jednostkowej został podkreślony również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej; TSUE), który wskazał, że: „jedynie wskazanie ceny łącznej i ceny za jednostkę masy w wypadku produktów, których jednostki opakowaniowe mogą nie mieć tej samej masy, pozwala na dostarczenie wystarczającej informacji konsumentowi.” (patrz. pkt 39 Wyrok TSUE z 30 czerwca 2016 r. sprawie C-134/15 Lidl, ECLI:EU:C:2016:498).

Obowiązek podawania ceny jednostkowej wiąże się z ujmowaniem ilościowym produktów w odniesieniu do jednolitego systemu miar jako podstawy wyznaczenia ich ceny:

*„prawodawca, przyjmując dyrektywę 98/6, miał zamiar „zapewnić jednolitą i przejrzystą informację w odniesieniu do ujmowania ilościowego produktów w odniesieniu do jednolitego systemu miar jako podstawy wyznaczenia ich ceny. Podobnie art. 1 dyrektywy 98/6 stanowi, że jej przedmiotem 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”.* (Opinia Rzecznika Generalnego TSUE Pedra Cruza Villalóna, przedstawiona w dniu 26 listopada 2013 r. w sprawie C-421/12 Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii ECLI:EU:C:2013:769).

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 i poprzez porównanie cen podjąć decyzję o zawarciu lub nie zawarciu umowy z przedsiębiorcą.

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

Konsumenci dla 25% towarów (objętych kontrolą) nie otrzymywali informacji o cenach w ogóle, a także o cenach jednostkowych i cenach, o cenach jednostkowych. Powyższe uniemożliwiało dokonanie świadomego wyboru produktu przez konsumenta w oparciu o to kryterium oraz porównanie cen między produktami poszczególnych marek bądź takimi samymi produktami o różnej gramaturze. Podkreślić należy, że celem regulacji w zakresie informowania o cenach jest poprawa ochrony interesów konsumenta oraz zdrowa konkurencja między przedsiębiorcami - motyw 1 dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (Dz. U. L 80 z 18.03.1998 r. s. 27), zwanej „dyrektywą 98/6/WE”. Tym samym obowiązkiem Strony było podanie informacji o

cenach w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów, na danym towarze, bezpośrednio przy towarze lub w bliskości towaru, dla wszystkich wyrobów, a także przekazanie tej informacji w sposób rzetelny, czyli jednoznaczny, niebudzący wątpliwości i umożliwiający porównanie cen. Strona w przypadku 27 wyrobów tego obowiązku nie dopełniła.

Dokonując oceny stopnia naruszenia obowiązków stwierdzono, że przedsiębiorca nie uwidaczniając cen, cen jednostkowych, oraz cen oraz cen jednostkowych, w sposób znaczny naruszył obowiązek określony w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Cena oraz cena jednostkowa jest bowiem podstawowym kryterium informacji o wartości towaru wyrażonej w jednostkach pieniężnych.

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

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

Opolski WIIH ustalił przeprowadzając kontrole, że przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy licząc od dnia 13 grudnia 2019 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 Opolskiego WIIH stanowią wykaz naruszeń, które warunkują zastosowanie w stosunku do przedsiębiorcy w tym konkretnym przypadku art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach.

W dniach 13, 14, 16 i 18 grudnia 2019 r. inspektorzy Opolskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka przy ul. Fabrycznej 1 w Opolu należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Opolskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 100 partii środków spożywczych i przemysłowych. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 10 partii towarów spożywczych, tj. dla 10 partii środków spożywczych jednego rodzaju (jaj) nie uwidocznił w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru. Decyzją nr 16/2020 z dnia 13 marca 2020 r. (sygn. akt ŻNG.8361.360.2019) Opolski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 6 500 zł w związku z niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Na użytek niniejszego postępowania, 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 13 grudnia 2019 r.

W dniach 8, 9 i 12 października 2020 r. inspektorzy Opolskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka przy ul. Chelmońskiego 2 w Opolu. W trakcie kontroli inspektorzy Opolskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 100 partii towarów spośród towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 11 partii



towarów plus 1 partii, tj. dla 11 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, a także stwierdzono nierzetelne uwidocznienie ceny jednostkowej dla 1 partii towaru. Decyzją nr 76/2020 z dnia 19 listopada 2020 r. (sygn. akt NRU.8361.388.2020) Opolski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 7 000 zł w związku niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Pismem z dnia 4 grudnia 2020 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. Prezes Urzędu uchylił w całości decyzję Opolskiego WIIH ze względu na naruszenie przez Opolskiego WIIH art. 11 i art. 107 § 1 pkt 5-6 i § 3 w związku z art. 189f § 1 i 2 KPA i art. 6 ust. 2 o informowaniu o cenach poprzez pominięcie w osnowie i uzasadnieniu decyzji przesłanek z art. 6 ust. 2 Ustawy o informowaniu o cenach pomimo prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, a także poprzez pominięcie rozpatrzenia art. 189f § 1 i 2 KPA. Prezes Urzędu orzekając co do istoty sprawy w tym zakresie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. administracyjną karę pieniężną w wysokości 7 000 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 listopada 2019 r. Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane jako **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 13 grudnia 2019 r.

Przedmiotowe postępowanie odnoszące się do zaskarżonej decyzji zostało zakwalifikowane jako **trzecie naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunasto-miesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 grudnia 2019 r.

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

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że Strona nie wykonała obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 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 13 grudnia 2019 r. Strona nie tylko wypełniła swym zachowaniem minimalny warunek co do ilości naruszeń obowiązków skutkujący możliwością wymierzenia kary w podwyższonej wysokości, ale go przekroczyła. Skumulowanie takiej ilości stwierdzonych naruszeń obowiązków świadczy o tym, że Strona istotnie naruszyła i ograniczyła podstawowe uprawnienie konsumentów, to jest prawo do informacji o cenach towarów. W ocenie Prezesa Urzędu, Strona nie dołożyła należytej staranności przy wykonywaniu działalności gospodarczej w celu przestrzegania przepisów istotnych z punktu widzenia praw i interesów konsumentów i nie podjęła skutecznych działań w zakresie ustalenia przyczyn, które powodują nieprawidłowości w zakresie uwidaczniania cen.

**Wielkość obrotu i przychodu** – Biorąc pod uwagę trzecią dyrektywę wpływającą na wymiar kary pieniężnej, tj. wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy, Opolski WIIH na podstawie posiadanej informacji o wielkości obrotów i przychodu uznał, że Strona wykracza poza kategorie przedsiębiorców przewidziane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021, poz. 162), zwana dalej „Prawem Przedsiębiorców”, tj. mikro-przedsiębiorców, małych oraz średnich przedsiębiorców i należy do kategorii

pozostałych przedsiębiorców. W związku z powyższym, Prezes Urzędu wziął pod uwagę okoliczność, że udział Strony w obrocie rynkowym jest jednym z największych, a wysokość kary w stosunku do obrotu stanowi ułamkową część procenta.

Ponadto wskazać należy, że kara pieniężna powinna także odpowiadać wymogom wskazanym przez ustawodawcę unijnego, który w art. 8 dyrektywy 98/6/WE, nakazuje, że kara musi być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca (porównaj w tym zakresie wyrok NSA z 23 maja 2012 r., II GSK 684/11, czy wyrok NSA z 19 grudnia 2012, II GSK 1823/11). Skuteczność kary przejawia się w możliwości jej nałożenia i wyegzekwowania. Aby kara była 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 10 500 zł w związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 grudnia 2019 r.

### **Odnosnie zarzutów i wniosków strony Prezes Urzędu, zważył co następuje:**

#### **Ad. I Zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 w związku z art. 80 KPA**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 w związku z art. 80 KPA poprzez niewszechstronne rozważenie zebranego materiału dowodowego tj: niepodjęcie wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także niezbranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego m.in. poprzez:

- niezbadanie ilości asortymentu w sklepie;
- niepolegające na prawdzie ustalenie, że nie zostały ujawnione ceny w przypadku produktów, które sprzedawane są w tzw. mixach;
- niewzięcie pod uwagę okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu kontroli, a przez to wprowadzające w błąd stwierdzenie, że nie podjęto dobrowolnych działań naprawczych w zakresie uwidocznienia cen i cen jednostkowych.

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

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

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

Zarzut naruszenia art. 80 KPA nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zawarta w tym przepisie istota swobodnej oceny dowodów sprowadza się do zapewnienia Organowi prowadzącemu postępowanie możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta nie oznacza, że Organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów. Swoją ocenę Organ obowiązany jest oprzeć na przekonujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji. Rozumowanie, w wyniku którego Organ ustala istnienie okoliczności faktycznych powinno być zgodne z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt GSK198/18).

Odnosząc się od zarzutu polegającego na niezbadaniu ilości asortymentu w sklepie, Prezes Urzędu informuje, że kontrole przeprowadzane są metodą próbkowania. Próbkę dobierane są metodą losową przez inspektorów. To kontrolujący dokonuje selekcji materiału pobieranego do próbek. Danymi wiarygodnymi i rzetelnymi stanowiącymi podstawę referencyjną jest ilość skontrolowanych towarów, a nie wielkość asortymentu. Należy zwrócić uwagę, że w dyrektywach wymiaru kary nie ma żadnego odniesienia do wielkości asortymentu, ponieważ przedmiotem kontroli nie jest badanie wielkości asortymentu. Inspektorzy kontrolują te towary, które są oferowane do sprzedaży konsumentom w dniu kontroli. Przedmiotem kontroli jest przestrzeganie przez przedsiębiorcę obowiązku podawania ceny sprzedaży oraz ceny jednostkowej.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brzmienie motywu (6) do dyrektywy 98/6/WE: „*Obowiązek podawania ceny sprzedaży oraz ceny jednostkowej przyczynia się znacząco do lepszego przekazywania informacji konsumentom, jako że najłatwiejszym i zarazem najlepszym sposobem jest umożliwienie konsumentom dokonania oceny i porównania cen produktów w sposób optymalny i tym samym dokonania świadomego wyboru na podstawie prostych porównań.*”

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

Odnosząc się do zarzutu, że organ I instancji dokonał niezgodnego z prawdą ustalenia, że nie zostały ujawnione ceny w przypadku produktów, które sprzedawane są w tzw. mixach, to należy wskazać, że Prezes Urzędu przychylił się do wniosku strony i zmniejszył ilość niezgodności odnoszących się do niewidocznienia cen i cen jednostkowych oraz obniżył stronie wymiar kary.

Spośród wymienionych przez produktów, które Strona zalicza do tzw. mixów można wyróżnić:

- herbatę Remsey (40g) o smaku maliny z imbirem i rokitnikiem (poz.64 załącznika nr 1) oraz o smaku słodkiej śliwki i figi z cynamonem i imbirem (poz.65 załącznika nr 1), obydwie produkty zostały potraktowane jako jedno naruszenie.
- płyn do płukania Coccolino creation (1450ml) różowy (poz.89 załącznika nr 1) oraz niebieski (poz.90 załącznika nr 1), obydwie produkty zostały potraktowane jako jedno naruszenie;
- karmę Purina One (85g) Indor formuła (poz.94 załącznika nr 1), Adult (poz.95 załącznika nr 1) oraz niewymienioną w piśmie karmę dla kotów nie wychodzących z domu wskazaną pod poz.73 załącznika nr 1. Trzy produkty zostały potraktowane jako jedno naruszenie.

Należy wskazać, że w odniesieniu do wyżej wymienionych produktów ujawniono w wyniku kontroli brak uwidocznienia jakiejkolwiek informacji o cenie, a tym samym o cenie jednostkowej. Gdyby zgodnie z tym co twierdzi Strona, produkty te znajdowały się bezpośrednio obok siebie i uwidoczniona byłaby przy nich cena i cena jednostkowa w sposób niebudzący wątpliwości, w miejscu dobrze widocznym bezpośrednio przy towarze lub w bliskości ww. towarów, stan ten niewątpliwie znalazłby odzwierciedlenie w ustaleniach faktycznych w protokole kontroli oraz w załączniku nr 1 do protokołu kontroli. Tym samym ustalenia kontrolne wskazują, że całe grupy towarów były pozbawione cen i cen jednostkowych. Niemniej jednak, Prezes Urzędu zmniejszył ilość niezgodności na korzyść strony o 4 niezgodności w tej kategorii z 29 do 25 niezgodności. Powyższe jednak powoduje, że strona powinna zwrócić uwagę na prawidłowe oznaczenie wszystkich produktów należących do grupy mix poprzez ich wykazanie na wywieszkach cenowych. W tym konkretnym przypadku, nawet przy zmniejszeniu ilości niezgodności nie można doprowadzić do sytuacji, że większość produktów w sklepie będzie pozbawiona cen bo strona grupuje produkty w grupy typu mix, gdzie całe grupy towarów są pozbawione cen i cen jednostkowych, tak jak w tym konkretnym przypadku. Grupowanie towarów w grupy mix nie może pozbawiać konsumentów informacji o cenie i cenie jednostkowej każdego poszczególnego towaru i doprowadzać do sytuacji, że większość towarów w sklepie będzie pozbawiona cen i cen jednostkowych. Towary z grupy mix tym bardziej powinny być prawidłowo oznaczone, żeby konsument nie miał wątpliwości i mógł przypisać te towary do odpowiedniej grupy. a co za tym idzie do odpowiedniej ceny. Dlatego też w tym zakresie Prezes Urzędu podziela stanowisko Opolskiego WIIH, jednakże formalnie zmniejsza ilość niezgodności w związku z wnioskiem strony.

Odnosząc się do zarzutu strony, że organ I instancji nie wziął pod uwagę okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu kontroli, a przez to wprowadził w błąd stwierdzając, że nie podjęto dobrowolnych działań naprawczych w zakresie uwidocznienia cen i cen jednostkowych, Prezes Urzędu informuje, że zarzut ten jest niezgodny z ustaleniami poczynionymi w trakcie kontroli. Opolski WIIH w swoim piśmie z dnia 30 grudnia 2020 r. wskazał, że dla ustalenia stanu faktycznego w kontrolowanym sklepie znaczenie mają nie tyle okoliczności towarzyszące kontroli (zmiana wywieszek cenowych) ale rodzaj i liczba stwierdzonych nieprawidłowości oraz czynności podjęte w celu ich usunięcia. W dniu ujawnienia nieprawidłowości nie zostały podjęte działania naprawcze, co zostało wskazane w protokole kontroli i stanowiło podstawę do wydania decyzji z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Handlowej zarządzającej niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z wniesionymi uwagami do protokołu kontroli w notatce służbowej z dnia 18 grudnia 2020 r. złożonej przez inspektorów prowadzących kontrolę wskazano, że w pierwszym dniu kontroli tj. w dniu 26 listopada 2020 r.: *„Kierownikowi dwukrotnie zwrócono uwagę, że ser podlaski nie ma ceny na co w ogóle nie zareagował, nie było widać z jego strony żadnej współpracy, nawet w momencie przedstawienia, iż stwierdzono szereg nieprawidłowości (...). Wykonał jedynie telefon do osoby prawdopodobnie upoważnionej informując ją, że nie zdążył porozkładać cen.”* Jak wynika z powyższych ustaleń kontrolnych oraz z decyzji wydanej przez Opolskiego WIIH na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Handlowej nie można mówić w przypadku strony o niezwłocznym i dobrowolnym podjęciu przez stronę działań naprawczych chociażby ze względu na zachowanie kierownika sklepu, który w trakcie kontroli takiego zainteresowania nie wyrażał.

Na tej podstawie Prezes Urzędu stwierdza, że uwzględnił wniosek strony o zmniejszenie ilości niezgodności w zakresie kategorii niewidocznienia cen i cen jednostkowych określając ilość niezgodności w tej kategorii na 25 i stosunkowo obniżył wymiar kary, a w pozostałym zakresie zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 w związku z art. 80 KPA jest oczywiście bezzasadny.

## **Ad. 2 Zarzut naruszenia art. 8 w zw. z art. 10 KPA**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 8 w zw. z art. 10 KPA poprzez sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów zachowanie osób przeprowadzających kontrolę oraz brak pouczenia o prawach i obowiązkach osoby, w obecności której przeprowadzana była kontrola.

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 15 § 2 ustawy o Inspekcji Handlowej poprzez brak odebrania zgody na dokonanie czynności kontrolnych w siedzibie organu, co doprowadziło do błędnych ustaleń stanu faktycznego tj. uznania iż doszło do takiego stopnia naruszenia obowiązków informacyjnych wynikających z Ustawy, który uzasadnia nałożenie kary w wysokości 12 000 zł, oraz że dotychczasowa działalność strony również uzasadnia jej nałożenie.

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

Zgodnie z art. 13 ustawy o Inspekcji Handlowej - kontrolę wszczyna i prowadzi inspektor po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydanego przez wojewódzkiego inspektora. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej:

*„W przypadku nieobecności osób, o których mowa w ust. 1, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę.”*

Oprócz ustawy o Inspekcji Handlowej obowiązki i uprawnienia organu kontroli reguluje Prawo przedsiębiorców, które przewiduje możliwość wszczęcia (art. 49 ust. 10) oraz wykonywania czynności kontrolnych (art. 50 ust. 5) jedynie po okazaniu legitymacji służbowej pracownikowi przedsiębiorcy lub osobie zatrudnionej u przedsiębiorcy, w przypadku nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Odesłanie do przepisów Prawa Przedsiębiorców wynika z art. 22b ustawy o Inspekcji Handlowej, który stanowi: *„Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.”*

Z uwagi na fakt, iż w dniu 26 listopada 2020 r. kierownik sklepu nr 2689, w którym przeprowadzane były czynności kontrolne oświadczył, iż nie jest umocowany do występowania w imieniu przedsiębiorcy - a związku z tym również do odbioru upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz dalszej dokumentacji w sprawie to nie było możliwe dokonanie doręczenia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wraz z pouczeniem o prawach i obowiązkach kontrolowanego do jego rąk. Osoba, w obecności której przeprowadzone mogą być czynności kontrolne, nie posiada statusu ani kontrolowanego ani osoby upoważnionej, a jedynie osoby czynnej w lokalu przedsiębiorcy. Tym samym inspektorzy nie mają podstaw aby wręczyć takiej osobie upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wraz z pouczeniem o prawach i obowiązkach kontrolowanego, ponieważ ten dokument osoby czynnej w lokalu przedsiębiorcy nie dotyczy. W żadnym przypadku nie można przyjąć, iż kontrolowanym jest pracownik bądź osoba czynna w lokalu przedsiębiorcy, ponieważ bez pełnomocnictwa bądź upoważnienia, osoby takiej nie można traktować jako umocowanej do wypowiedzania się w imieniu kontrolowanego i ponoszącej odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości.

Przeprowadzenie kontroli podczas nieobecności Skarżącego jest uregulowane w art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej. Tym samym zasadą jest, że kontrola jest przeprowadzana przez inspektorów wyłącznie w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. Osoba upoważniona do reprezentowania kontrolowanego, zwłaszcza na wypadek jego nieobecności, powinna zostać wskazana na piśmie. W przypadku nieobecności kontrolowanego lub upoważnionej przez niego osoby, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika kontrolowanego, który może być uznany za

osobę, o której mowa w art. 97 KC, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę. Zgodnie z powołanym przez ustawodawcę art. 97 KC osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa. W takim razie przeprowadzający kontrolę, w przypadku braku kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, może rozpocząć czynności kontrolne, gdy w miejscu przeprowadzenia kontroli znajdować się będzie pracownik kontrolowanego jako osoba umocowana do dokonywania czynności prawnych w imieniu i na rzecz swojego pracodawcy (kontrolowanego). Należy zaznaczyć, że w powołanym przepisie chodzi wyłącznie o pracownika, czyli w myśl art. 2 KP osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. akt II GSK 1410/18).

Przepis art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej jest transpozycją art. 50 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, który stanowi:

*„W przypadku nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej albo niewykonania przez przedsiębiorcę obowiązku, o którym mowa w ust. 3, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika przedsiębiorcy lub osoby zatrudnionej u przedsiębiorcy w ramach innego stosunku prawnego, którzy mogą być uznani za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę.”*

Na marginesie należy wskazać, że strona w swoim odwołaniu wskazała, że kontrolujący rozmawiali telefonicznie z osobą upoważnioną do reprezentowania strony przed organami kontroli, która poinformowała kontrolujących, że może stawić się w sklepie w ciągu 2 godzin. Osoba przeprowadzająca kontrolę odpowiedziała, że nie ma takiej konieczności i przeprowadziła kontrolę w obecności pracownika będącego osobą czynną w lokalu przedsiębiorcy. W ocenie strony, przeprowadzenie kontroli w obecności takiej osoby nie zwalnia od obowiązku udzielenia pouczeń o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

Należy wskazać, że inspektorzy nie mają obowiązku oczekiwania około dwóch godzin na osobę upoważnioną przez przedsiębiorcę. Argumentacja strony, że osoba upoważniona mogłaby przyjechać za dwie godziny jest negatywnie opiniowana przez sądy administracyjne, (Patrz wyrok WSA w Warszawie VI SA/Wa 1450/20 z 20 stycznia 2021 r., gdzie Sąd orzekł, że inspektorzy farmaceutyczni byli uprawnieni do wykonywania czynności kontrolnych w obecności kierownika apteki, który nie został upoważniony przez Spółkę do jej zastępowania w trakcie kontroli i postanowili o wykonywaniu czynności w obecności pracownika Spółki, tj. kierownika apteki, pomimo otrzymanej od kierownika apteki informacji, że osoba upoważniona do reprezentowania Spółki, z uwagi na wypadek losowy, może pojawić się w aptece w czasie około dwóch godzin).

W ocenie Prezesa Urzędu, czynności kontrolne mogły być kontynuowane bez udziału przedsiębiorcy w obecności osoby czynnej w lokalu przedsiębiorcy i zarzuty wszczęcia i kontynuowania kontroli w obecności takiej osoby są nieuzasadnione faktycznie i prawnie.

Zasada pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej określona w art. 8 KPA nie została naruszona. Natomiast pełnomocnik strony miał możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym, co wskazuje na brak naruszenia art. 10 KPA.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 8 w zw. z art. 10 KPA jest oczywiście bezzasadny.

### **Ad. 3 Zarzut naruszenia art. 15 § 2 ustawy o Inspekcji Handlowej**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 15 § 2 ustawy o Inspekcji Handlowej poprzez brak odebrania zgody na dokonanie czynności kontrolnych w siedzibie organu, co doprowadziło do błędnych ustaleń stanu faktycznego tj. uznania iż doszło do takiego stopnia naruszenia obowiązków informacyjnych wynikających z Ustawy, który uzasadnia nałożenie kary w wysokości 12 000 zł, oraz że dotychczasowa działalność strony również uzasadnia jej nałożenie. Strona podniosła w swoim odwołaniu, że osoby przeprowadzające kontrolę poinstruowały pracownika czynnego w sklepie, że może zająć się swoimi obowiązkami. W zestawieniu z brakiem pouczenia o prawie czynnego udziału w kontroli, doprowadziło to do sytuacji, w której podmiot kontrolowany został pozbawiony faktycznej możliwości udziału w czynnościach kontrolnych.

Odnosnie powyższego zarzutu, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Odnosnie zarzutu, że czynności kontrolne w dniu 27 listopada 2020 r. zostały przeprowadzone w siedzibie organu, bez odebrania zgody kontrolowanego co stanowi naruszenie dyspozycji art. 15 § 2 ustawy o Inspekcji Handlowej. Należy wskazać, że Opolski WIIH ustosunkował się do tego zarzutu w piśmie z dnia 30 grudnia 2020 r. wskazując, że czynności kontrolne zostały wszczęte i przeprowadzone na podstawie art. 49 ust. 10 oraz art. 50 ust. 5 Prawa Przedsiębiorców w obecności nieupoważnionego do reprezentowania kontrolowanego pracownika, zatem inspektorzy przeprowadzający kontrolę nie mieli od kogo odebrać zgody na dokonanie niektórych czynności w siedzibie organu. Opolski WIIH w odpowiedzi na uwagi wniesione przez Stronę do protokołu kontroli wskazał również, iż w dniu wszczęcia czynności kontrolnych 26 listopada 2020 r. kierownik sklepu oświadczył, iż nie jest umocowany do występowania w imieniu przedsiębiorcy, a w związku z tym również do odbioru upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz dalszej dokumentacji w sprawie, w tym pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego. W praktyce każdy przypadek niedopełnienia przez kontrolowanego obowiązku z art. 50 ust. 3 Prawa Przedsiębiorców tj. niewskazanie na piśmie osoby upoważnionej do reprezentowania przedsiębiorcy przed organami kontroli, skutkuje wszczęciem czynności w obecności pracownika, który zostaje uznany za osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 97 KC. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, iż Strona w dniu 5 listopada 2020 r. została powiadomiona o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Organ nie miał wpływu na zaniedbanie przez pełnomocnika strony stawienia się w kontrolowanej placówce i wzięcia czynnego udziału w przeprowadzanych czynnościach. Ponadto należy wskazać, że strona podniosła ten argument dopiero w uwagach do protokołu kontroli, które zostały rozpatrzone. Należy wskazać, że kwestia uzyskania zgody na dokonanie czynności kontrolnych w siedzibie organu jest ewidentnie powiązana z wyznaczeniem na piśmie osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę do zastępowania go w czasie nieobecności. Przepis art. 50 ust. 3 Prawa przedsiębiorców stanowi:

*„Przedsiębiorca wskazuje na piśmie osobę upoważnioną, o której mowa w ust. 1, w szczególności w czasie swojej nieobecności.”*

Przedsiębiorca został poinformowany o planowanej kontroli i miał możliwości przygotowania się do kontroli i wyznaczenia osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę do zastępowania go w czasie jego nieobecności. W przypadku, gdy przedsiębiorca takiej osoby nie wyznaczył, powinien się liczyć z konsekwencjami, które z tego zaniedbania wynikają. Osoba czynna w lokalu przedsiębiorcy nie jest uprawniona do składania oświadczeń woli jak również do odbierania oświadczeń woli w imieniu przedsiębiorcy. Tym samym kierownik sklepu nie był upoważniony do odbioru dokumentacji dotyczącej kontroli ale również nie był uprawniony do składania oświadczeń woli w postaci wyrażenia zgody na wykonanie niektórych czynności kontrolnych w siedzibie organu.

W ocenie Prezesa Urzędu, zasadne było przeniesienie niektórych czynności, w szczególności pracochłonnych czynności napisania protokołu kontroli do siedziby organu. Z uwagi na dużą ilość klientów w sklepie zasadne było przeniesienie tych czynności do siedziby organu, bowiem zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o Inspekcji Handlowej „Przeprowadzający

*kontrole mają obowiązek przeprowadzać je w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego.*” Powyższe działania inspektorów polegające na sprawnym wykonaniu czynności kontrolnych i przeniesieniu czynności polegających na napisaniu protokołu kontroli do siedziby organu umożliwiło prawidłowe funkcjonowanie kontrolowanego.

Niemniej jednak, Prezes Urzędu stwierdza, że brak zgody strony stanowi naruszenie art. 51 ust. 3 Prawa przedsiębiorców i art. 15 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej przez organ I instancji. Należy wskazać, że wszystkie czynności stanowiące podstawę do sporządzenia protokołu kontroli zostały wykonane w miejscu przeprowadzenia kontroli czyli w sklepie a nie w siedzibie organu. Czynności te zostały wykonane w pierwszym dniu kontroli – 26 listopada 2021 r. Następnego dnia została wydana decyzja nr 78/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. (sygn. akt NRU.8361.494.2020), którą Opolski WIIH zarządził wobec przedsiębiorcy niezwłoczne usunięcie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Wydanie w/w decyzji co do zasady wiąże się z jej sporządzeniem poza miejscem przeprowadzenia kontroli. Natomiast sporządzenie protokołu kontroli w siedzibie Urzędu miało też na celu usprawnienie kontroli. Po analizie czynności kontrolnych wykonanych przez inspektorów bez zgody przedsiębiorcy poza siedzibą przedsiębiorcy Prezes Urzędu stwierdził, że naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej faktycznie miało miejsce. W niniejszej sprawie, Prezes Urzędu stwierdził, że powyższe uchybienie organu nie ma wpływu na wynik sprawy.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 15 § 2 ustawy o Inspekcji Handlowej został uwzględniony przez Prezesa Urzędu a naruszenie tego przepisu nie ma wpływu na wynik sprawy.

#### **Ad. 4. Zarzut naruszenia art. 11 oraz art. 107 § 1 pkt 5-6 i § 3 w zw. z art. 189f § 1 i 2 KPA**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 11 oraz art. 107 § 1 pkt 5-6 i § 3 w zw. z art. 189f § 1 i 2 KPA poprzez pominięcie w osnowie i uzasadnieniu decyzji rozpatrzenia art. 189f § 1 i 2 KPA.

Odnosząc się do powyższego zarzutu należy wskazać, że Prezes Urzędu uwzględnił zarzut strony w części odnoszącej się do pominięcia w uzasadnieniu decyzji rozpatrzenia art. 189f § 1 i 2 KPA. Z uwagi na prawidłowo przeprowadzone postępowanie dowodowe, Prezes Urzędu nie uchylił w całości decyzji I instancji i nie zwrócił sprawy do ponownego rozpatrzenia tylko orzekł co istoty sprawy analizując na gruncie niniejszej sprawy przesłanki z art. 189f § 1 i 2 KPA.

Należy zwrócić uwagę, że art. 189f § 1 pkt 1 KPA wprowadzony do KPA w 2017 r. ma charakter obligatoryjny dla organu, czyli organ za każdym razem jest obowiązany do analizy przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary.

Prezes Urzędu ocenił 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 miałaby 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 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. Argumentacja strony przywołana w odwołaniu, że pominięcie osoby nieupoważnionej przez przedsiębiorcę do kontaktów z kontrolującymi, niezapoznanie jej z prawami i obowiązkami kontrolowanego, niepoinformowanie i niewskazanie temu pracownikowi stwierdzonych naruszeń ustawy o informowaniu o cenach mogło się przyczynić do braku natychmiastowej reakcji strony w zakresie usunięcia naruszeń nie stanowi okoliczności łagodzącej ani nie wypełnia przesłanki zaprzestania naruszania prawa ani przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa. Brak osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę do kontaktów z kontrolującymi podczas kontroli automatycznie wprowadza zastosowanie przepisu art. 50 ust. 5 Prawa przedsiębiorców i nakazuje przeprowadzenie kontroli w obecności osoby czynnej w lokalu przedsiębiorcy. W konsekwencji, ustalenia kontrolne adresowane są do przedsiębiorcy a nie do tej osoby, będącej pracownikiem lecz działającej bez upoważnienia przedsiębiorcy podczas kontroli. Dlatego też w interesie przedsiębiorcy jest taka organizacja pracy, która powinna umożliwić prawidłowe relacje pomiędzy kontrolującymi a kontrolowanym i przedsiębiorca powinien zadbać aby w miejscach wykonywania działalności przebywały osoby upoważnione z ramienia przedsiębiorcy do reprezentowania przedsiębiorcy w trakcie kontroli. Gdyby przedsiębiorca o to zadbał, to prawdopodobnie naruszenia zostałyby usunięte jeszcze w trakcie kontroli i nie byłoby konieczności wydawania decyzji nakazującej usunięcie naruszeń.

Reasumując, konsumenci 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. Faktem znanym Prezesowi Urzędu z urzędu jest fakt, iż na terenie województwa opolskiego kontrole Opolskiego WIIH wykazały następne naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

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

Odnosząc się natomiast do art. 189f § 2 KPA, który wskazuje na możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadkach innych niż wymienione w art. 189f § 1, Prezes Urzędu zwraca uwagę, że notoryjne, powtarzające się naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach nie pozwalają na spełnienie celów dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Celem tym jest przestrzeganie przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

Na tej podstawie Prezes Urzędu informuje, że rozpatrzył możliwość zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary w trybie art. 189f § 1 i 2 KPA i nie znalazł podstaw do zastosowania tej instytucji w przedmiotowym przypadku.

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

### **Ad. 5. Zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez:

- uznanie, że stopień naruszenia obowiązków z w/w ustawy uzasadniał nałożenie kary we wskazanej wysokości;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez nienadanie odpowiedniej wagi okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie 2 uprzednie kary nałożone na stronę w ciągu 12 miesięcy wstecz dotyczyły innych sklepów, jak również poprzez pominięcie okoliczności, iż strona prowadzi sieć kilku tysięcy sklepów, zatem nieprawidłowości dot. 31 cen na towarach nie może być uznany za wyższy niż znikomy stopień naruszenia obowiązków, gdyż należy brać pod uwagę skalę działalności przedsiębiorcy, w tym liczbę sklepów oraz ilość asortymentu.

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

Należy zwrócić uwagę, że art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach nie zawiera dyrektywy wymiaru kary w postaci oceny okoliczności czy naruszenia zostały usunięte oraz czy podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy. W tym konkretnym przypadku wymiar kary nie ma charakteru maksymalnego 40 000 zł tylko stanowi 26 % górnego wymiaru kary.

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

Z okoliczności sprawy wynika, że strona minimalizuje swoją odpowiedzialność odnosząc się do porównania wielkości naruszenia do wielkości asortymentu. Z przepisów prawa nie wynika, że należy ilość stwierdzonych nieprawidłowości podczas kontroli

porównywać do wielkości asortymentu. W ten sposób, strona wywodzi, że kara pieniężna w ocenie strony jest zawyżona, bo stosunek jednostkowych braków cen do asortymentu daje wartość minimalną i wskazuje na znikomość naruszenia.

Organ I instancji wskazał na niewidoczność w miejscu sprzedaży detalicznej cen i cen jednostkowych dla 29 rodzajów produktów w opakowaniach. Prezes Urzędu zmniejszył ilość niezgodności w tym zakresie z 29 do 25. Ale zmniejszenie ilości naruszeń jednostkowych nie powoduje w tym konkretnym przypadku znacznego obniżenia poziomu naruszeń ustawy o informowaniu o cenach. Procentowy udział niezgodności w stosunku do towarów zbadanych wynosi w tym przypadku 25 %. Powyższe oznacza, że kontrola przeprowadzona metodą próbkowania wykazała znaczny poziom naruszenia ustawy o informowaniu o cenach, czyli jedna czwarta towarów oferowanych do sprzedaży była pozbawiona cen i cen jednostkowych.

Przywołując pojęcie proporcjonalności kary uwzględnione w art. 8 dyrektywy 98/6/WE można powołać się na wykładnię tego pojęcia stosowaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W pkt 75 opinii Rzecznika Generalnego Michała Bobeka przedstawionej w dniu 26 czerwca 2018 r. w sprawie C-384/17, Rzecznik Generalny wskazuje, że kary mają być proporcjonalne do wagi popełnionego naruszenia przy jednoczesnym uwzględnieniu, w stosownych przypadkach, indywidualnych okoliczności każdej sprawy, a ocena powinna być dokonana w kontekście dyrektywy, która określa cele i kontekst stosowania przesłanki proporcjonalności kar:

*„Po drugie, jest również całkiem jasne, w odniesieniu do czego kary mają być proporcjonalne: mają być proporcjonalne do wagi popełnionego naruszenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu, w stosownych przypadkach, indywidualnych okoliczności każdej sprawy. Calej tej oceny należy dokonać w szczególnym kontekście dyrektywy 1999/62, która określa cele i kontekst stosowania przesłanki proporcjonalności kar.”*

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

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

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

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach jest oczywiście bezzasadny.

Prezes Urzędu nie znajduje podstaw do uchylenia decyzji w całości i orzeczenia co do istoty sprawy w ten sposób, że odstępuje się od wymierzenia kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązków z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Nie ma również podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia Opolskiemu WIIH. Materiał dowodowy został zebrany w sposób prawidłowy przez Opolski WIIH co stanowi brak podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

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, przyjęć 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”.*

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 KPA: *„Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, (...)”.*

Prezes Urzędu informuje, że ponowne rozstrzygnięcie co do istoty sprawy jest efektem przeprowadzenia postępowania odwoławczego. Obowiązek zastosowania instytucji reformacji i orzeczenia co do istoty, zamiast uchylecia decyzji organu I instancji i przekazania do ponownego rozpoznania, w świetle art. 138 § 1 pkt 2 KPA istnieje wówczas, gdy dokonujący kontroli instancyjnej organ II instancji nie ma wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy, bądź jest w stanie sam uzupełnić braki postępowania dowodowego (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 1235/17).

Prezes Urzędu uchylił zaskarżoną decyzję w całości w zakresie trzykrotnego niewykonania przez Jeronimo Martins Polska S.A. obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj od dnia 13 grudnia 2019 r. Prezes Urzędu przychylił się do wniosku strony o uchylenie decyzji w całości i zmniejszenia kary pieniężnej. Z uwagi na odmienną kwalifikację niezgodności w zakresie towarów typu „mix” Prezes Urzędu orzekając co do istoty sprawy zmniejszył o 13 % karę pieniężną nałożoną przez organ I instancji na stronę i nałożył na stronę karę pieniężną w wysokości 10 500 zł

Nałożenie kary pieniężnej w tej wysokości pozostaje związku z trzykrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 13 grudnia 2019 r.

Karę należy wpłacić na konto Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Opolu wskazane w decyzji Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Opolu nr 1/2021 (sygn. akt NRU.8361.494.2021) z dnia 11 lutego 2021 r.w ciągu 7 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stanie się ostateczna.

**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/