



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 15 marca 2023 r.

DIH-4.707.3.2023.TN

DECYZJA DIH-IV-4/2023

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.) zwanej dalej „KPA”, art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706), 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 2 stycznia 2023 r. wniesionego przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie, od decyzji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Szczecinie nr 153/2022 (sygn. akt ZK.8361.11.2022) z 15 grudnia 2022 r. wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 3737 zł (trzy tysiące siedemset trzydzieści siedem złotych) z tytułu niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w związku z naruszeniem § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz.U. z 2015 r. poz. 2121), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie uwidaczniania cen”, z uwagi na to, że w miejscu sprzedaży detalicznej nie uwidoczniono cen oraz cen jednostkowych towarów,

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

UZASADNIENIE

W dniu 5 stycznia 2023 r. do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Szczecinie zwanego dalej „Zachodniopomorskim WIIH” wpłynęło odwołanie z dnia 2 stycznia 2023 r., które zostało wniesione przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., od decyzji Zachodniopomorskiego WIIH nr 153/2022 (sygn. akt ZK.8361.11.2022) z 15 grudnia 2022 r. wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 3737 zł z tytułu niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w związku z naruszeniem § 3 i § 4 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, z uwagi na to, że w miejscu sprzedaży detalicznej nie uwidoczniono cen oraz cen jednostkowych towarów.

W dacie wydania niniejszej decyzji w zakresie naruszeń przez przedsiębiorców ustawy o informowaniu o cenach obowiązuje ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług

(Dz.U. z 2023 r. poz. 168) oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 2776).

W stanie prawnym na dzień wydania zaskarżonej decyzji obowiązywała ustawa o informowaniu o cenach (Dz. U. z 2019 r. poz. 178) i rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług z dnia 9 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2121).

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2581) do postępowań w sprawie nałożenia kar, o których mowa w ustawie o informowaniu o cenach, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się przepisy dotychczasowe. Powyższy przepis intertemporalny uzasadnia do stosowania w niniejszej sprawie stanu prawnego ustawy o informowaniu o cenach oraz rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen obowiązującego do dnia 31 grudnia 2022 r.

Decyzja Zachodniopomorskiego WIIH została doręczona Stronie w dniu 19 grudnia 2022 r., natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług pocztowych w dniu 2 stycznia 2023 r. Pismem z dnia 11 stycznia 2023 r. Zachodniopomorski WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

W dniach 1 i 5 lipca 2022 r. na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 6 ustawy o Inspekcji Handlowej, inspektorzy reprezentujący Zachodniopomorskiego WIIH przeprowadzili kontrolę u przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna wykonującego działalność gospodarczą w sklepie Biedronka nr 1961 w Koszalinie, przy ul. Morskiej nr 53.

Ustalono, że w miejscu przeprowadzenia kontroli kontrolowany przedsiębiorca dokonuje detalicznej sprzedaży artykułów żywnościowych oraz nieżywnościowych.

W toku kontroli, zgodnie z zakresem przedmiotowym określonym w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli nr ZK/Z-116/2022 z dnia 20 czerwca 2022 r. i w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli nr ZK/U-227/2022 z dnia 1 lipca 2022 r., dokonano oceny m.in. prawidłowości uwidocznienia cen pod kątem przestrzegania przepisów ustawy o informowaniu o cenach oraz wymogów rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen. Sprawdzeniu poddano 250 rodzajów towarów przeznaczonych do sprzedaży konsumentom, w tym 207 rodzajów towarów pakowanych, sprzedawanych według pojemności, masy lub liczby sztuk, podlegających wymogowi uwidocznienia cen jednostkowych, 9 rodzajów towarów pakowanych nie objętych tym wymogiem, a także 26 rodzajów towarów sprzedawanych luzem i 8 rodzajów towarów sprzedawanych na sztuki, których także nie dotyczył wymóg uwidocznienia ich cen jednostkowych. W trakcie kontroli inspektorzy stwierdzili, że w przypadku 30 rodzajów towarów nie uwidoczniono cen. Dotyczyło to towarów takich jak: nabłyszczacze do zmywarek, środki do udrażniania rur, grille jednorazowe, oranżady, słodycze, paluszki krabowe, środki do higieny intymnej, proszki do prania, napoje, śmietany, zsiadłe mleko, filety z kurczaka, wosk w płynie, chusteczki do tapicerki, odmrażacze do szyb samochodowych, mleczka do czyszczenia skóry, sosy, odświeżacze powietrza, majonezy.

Organ I instancji stwierdził, że w przypadku 26 rodzajów towarów pakowanych z 207 sprawdzonych, których dotyczył obowiązek uwidocznienia cen jednostkowych - na wywieszkach lub w innej formie dostępnej dla kupującego nie uwidoczniono ich cen jednostkowych. Należy wskazać, że odnośnie wykazanych 26 rodzajów towarów co do których nie uwidoczniono cen jednostkowych nie uwidoczniono jednocześnie cen. Były to te same towary, które zostały wyszczególnione w protokole jako nieoznaczone cenami. Tym samym należy wskazać, że w stosunku do 26 towarów nie uwidoczniono cen i cen jednostkowych, a w stosunku do czterech towarów nie uwidoczniono cen. Łączna suma towarów zakwestionowanych towarów nieoznaczonych cenami i cenami jednostkowymi lub

tylko nieznaczonych cenami jednostkowymi wynosi więc 30. Stwierdzone niezgodności z ustawą o informowaniu o cenach i z rozporządzeniem wykonawczym odnoszą się do 12% towarów poddanych badaniu. Zestawienie obejmujące 250 towarów poddanych badaniu pod kątem uwidaczniania cen i cen jednostkowych stanowi załącznik do protokołu kontroli.

Pismem z dnia 29 lipca 2022 r. organ I instancji wystosował do przedsiębiorcy wystąpienie pokontrolne z wnioskiem o usunięcie stwierdzonych uchybień, w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisma, które zostało doręczone stronie w dniu 3 sierpnia 2022 r. Z uwagi na brak odpowiedzi ze strony przedsiębiorcy, organ I instancji pismem z dnia 2 września 2022 r. poinformował stronę, że oczekuje na udzielenie odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne. Pełnomocnik strony bez przedstawienia pełnomocnictwa na tym etapie sprawy udzielił odpowiedzi drogą elektroniczną w dniu 10 września 2022 r., informując organ I instancji, że w całości usunięto stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości w zakresie oznaczeń cenowych.

Pismem z dnia 15 listopada 2022 r. Zachodniopomorski WIIH zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego z tytułu niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, żądając jednocześnie udzielenia informacji o wielkości obrotów i przychodu osiągniętych przez przedsiębiorcę w ostatnim roku rozliczeniowym. Strona takiej informacji nie udzieliła. Pismem tym organ I instancji poinformował stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma. Strona nie zajęła stanowiska w sprawie.

Zachodniopomorski WIIH decyzją nr 153/2022 (sygn. akt ZK.8361.11.2022) z 15 grudnia 2022 r. nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 3737 zł z tytułu niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w związku z naruszeniem § 3 i § 4 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, z uwagi na to, że w miejscu sprzedaży detalicznej nie uwidoczniiono cen oraz cen jednostkowych towarów.

Pismem z dnia 2 stycznia 2023 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. W swoim odwołaniu od zaskarżonej decyzji, pełnomocnik strony zaskarżył ją w całości, zarzucając jej naruszenie przepisów prawa mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie i wniósł następujące zarzuty:

I. Zarzuty strony

- 1. Zarzut naruszenia art. 6 ustawy o informowaniu o cenach** poprzez wymierzenie przez Organ I instancji niewspółmiernie wysokiej kary pieniężnej.
- 2. Zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach** poprzez przyjęcie, że niewykonanie przez stronę obowiązków, o których mowa w art. 4 wskazanej ustawy, uzasadnia nałożenie na stronę kary w wysokości 3.737 złotych.
- 3. Zarzut naruszenia art. 77 KPA** poprzez nieustalenie istotnych okoliczności mających znaczenie przy wysokości wymierzonej przez Organ I kary pieniężnej.

II. Wnioski strony

Strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Organ I instancji.

Pismem z dnia 3 lutego 2023 r. Prezes Urzędu poinformował stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma. Strona nie zajęła stanowiska w sprawie.

Prezes Urzędu zważył co następuje.

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

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

W trakcie kontroli inspektorzy Zachodniopomorskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach w zakresie 250 rodzajów towarów przeznaczonych do sprzedaży konsumentom. W trakcie kontroli inspektorzy stwierdzili, że w przypadku 30 rodzajów towarów nie uwidoczniono cen, z tym że wśród 30 rodzajów towarów w stosunku do 26 towarów nie uwidoczniono jednocześnie cen jednostkowych. Tym samym Prezes Urzędu zakwalifikował w/w naruszenie jako brak cen i cen jednostkowych w odniesieniu do 26 towarów, a brak cen w odniesieniu do 4 partii towarów.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały udokumentowane w protokole kontroli nr ZK.8361.171.2022 oraz w „Zestawieniu towarów sprawdzonych (...)” stanowiącym załącznik do protokołu kontroli.

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 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 art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, jeżeli przedsiębiorca nie wykonał obowiązków, o których mowa w art. 4 tej ustawy, co najmniej trzykrotnie w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, wojewódzki inspektor inspekcji Handlowej nakłada na niego, w drodze decyzji, karę pieniężną do wysokości 40.000 zł.

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 poważny. Dokonując oceny stopnia naruszenia obowiązków przedsiębiorcy Prezes Urzędu stwierdził, że strona nie

uwidaczniając cen oraz cen jednostkowych towarów w jakiegokolwiek formie dostępnej dla kupującego naruszyła poważnie obowiązek określony w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Cena należy do podstawowych, istotnych elementów zawieranych umów sprzedaży wpływających na wybór konsumentów. 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.

Brak cen stwierdzono przy 30 towarach na 250 sprawdzonych, natomiast brak cen jednostkowych przy 26 towarach z 207 sprawdzonych, objętych takim wymogiem. Podkreślić należy, że część ze sprawdzonych towarów w zakresie stwierdzonego braku cen i cen jednostkowych pokrywała się ze sobą, gdyż w przedmiotowej sprawie przy 26 rodzajach towarów na 250 sprawdzonych brak było zarówno ceny jak i ceny jednostkowej, a wliczając do tej grupy także 4 rodzaje towarów, których nie dotyczył wymóg uwidocznienia cen jednostkowych (z pozycji 1 do 4 załącznika nr 3 do protokołu kontroli), to stwierdzić należy, że w przypadku 30 rodzajów towarów brak było jakiegokolwiek informacji cenowej, to jest zarówno cen jak i cen jednostkowych, a więc kupujący pozbawieni byli zupełnie w takim przypadku podstawowych informacji warunkujących świadome zawarcie umowy sprzedaży, co istotnie naruszało ich interesy. Organ I instancji uwzględnił również przy ocenie przedmiotowej przesłanki wymiaru kary, że brak uwidocznienia cen dotyczył części badanych towarów, gdyż przy pozostałych towarach, tj. przy 220 spośród 250 uwidocznione były zgodnie z ustawowym wymogiem ceny, przy 181 towarach uwidocznione były zgodnie z wymogiem ceny jednostkowe, a przy 26 towarach sprzedawanych luzem uwidoczniono ich ceny jednostkowe. Pozostałych sprawdzonych w zakresie cen jednostkowych towarów, tj. 17 rodzajów dotyczyło odstępstwo od obowiązku uwidaczniania takich cen określone w § 7 pkt 1 rozporządzenia wynikające z faktu, że cena jednostkowa tych towarów była identyczna z ich ceną sprzedaży.

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. Brak natomiast uwidocznienia cen jednostkowych przy towarach uniemożliwia kupującym porównanie cen towarów z cenami towarów podobnych lecz o innej masie czy objętości, w tym będących w ofercie innych przedsiębiorców, a przez to utrudnia kupującym dokonanie optymalnego i właściwego dla nich wyboru towaru, naruszając ich interesy ekonomiczne oraz prawo do rzetelnej informacji o cenie.

Należy wskazać, że przedmiotowy czyn uznać należy za sprzeczne z prawem zaniechanie strony. W następstwie zaniechania strony, konsumenci pozbawieni zostali podstawowych informacji, na podstawie których mogliby podjąć decyzję o zakupie. Informacja o cenie i cenie jednostkowej pozwala porównać koszty związane z zakupem poszczególnych produktów.

Powyższe wynika z podstawowego celu dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (Dz. U. L 80 z 18.03.1998 r. s. 27), zwanej „dyrektywą 98/6/WE”, zm. Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 93/13/EWG i Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta z dnia 27 listopada 2019 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 328, str. 7).

Podstawowym celem dyrektywy 98/6/WE jest dokładne, przejrzyste i jednoznaczne informowanie konsumentów o cenach oferowanych im produktów, w szczególności przy zapewnieniu możliwości porównania cen. Przekazywanie takich informacji umożliwia

dokonanie świadomego wyboru na podstawie prostych porównań (motyw 2 i 6 dyrektywy 98/6/WE).

Obowiązek uwidaczniania cen i cen jednostkowych jest to obowiązek informacyjny o charakterze przedumownym, czyli dotyczy okresu podejmowania decyzji przez konsumenta przed zawarciem umowy. Realizacja tego obowiązku ma przyczynić się do podjęcia decyzji w zakresie zawarcia umowy z przedsiębiorcą. Każdorazowe naruszenie obowiązków w zakresie informowania o cenach, oceniać należy w kontekście ryzyka dokonania przez konsumenta zakupu bez możliwości pełnego rozeznania. Strona, jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w rozbudowanej sieci placówek handlowych ma bardzo istotny wpływ na kształtowanie na rynku standardów działania wpływających na prawa i interesy konsumentów i to nie tylko w zakresie praktyk handlowych i marketingowych, ale i w zakresie przestrzegania przepisów kształtujących te prawa i interesy. Z tego też względu nawet niewielka ilość stwierdzonych naruszeń podczas jednorazowej kontroli może świadczyć o większej skali nieprawidłowości o charakterze systemowym, a nawet może mieć przełożenie na cały rynek sprzedaży towarów i usług.

Konsumenci dla 12% towarów (objętych kontrolą) nie otrzymywali informacji o cenach jednostkowych i cenach, co uniemożliwiało im dokonanie świadomego wyboru produktu w oparciu o to kryterium oraz porównanie cen między produktami poszczególnych marek bądź takimi samymi produktami o różnej gramaturze. Podkreślić należy, że celem regulacji w zakresie informowania o cenach jest poprawa ochrony interesów konsumenta oraz zdrowa konkurencja między przedsiębiorcami - motyw 1 dyrektywy 98/6/WE.

Tym samym obowiązkiem Strony było podanie informacji o cenach i cenach jednostkowych w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów, na danym towarze, bezpośrednio przy towarze lub w bliskości towaru, dla wszystkich wyrobów, a Strona w przypadku 30 wyrobów tego obowiązku nie dopełniła.

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

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

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

Zachodniopomorski WIIH ustalił przeprowadzając kontrole, że naruszenie objęte niniejszym postępowaniem stanowi trzecie z kolei następujące po sobie niewykonanie przez stronę obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, tj. od dnia 11 stycznia 2022 r. (data pierwszego dnia kontroli o sygn. WK.8361.4.2022).

W ocenie Prezesa Urzędu, organ I instancji nieprawidłowo określił ilość poprzedzających naruszeń stanowiąc, że strona naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach trzykrotnie w przedziale czasowym 12-miesięcznym, podczas gdy faktycznie do takiego naruszenia doszło czterokrotnie. Powyższe ustalenia faktyczne poczynione przez organ II instancji i zmiana ilości naruszeń nie mają wpływu na zastosowanie w stosunku do strony art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, ponieważ przepis ten odnosi się do

stwierdzenia co najmniej trzykrotności naruszeń. Zwiększenie wielokrotności naruszeń powyżej trzech uzasadnia również zastosowanie art. 6 ust. 2 w/w ustawy i wymierzenie stronie kary pieniężnej, gdzie górny próg wymiaru kary został określony na 40 000 zł.

Następujące kontrole przeprowadzone przez inspektorów Zachodniopomorskiego 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 11 i 14 stycznia 2022 r. inspektorzy reprezentujący Zachodniopomorskiego WIIH przeprowadzili kontrolę u przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna, prowadzącego działalność gospodarczą w sklepie „Biedronka” nr 2205, znajdującym się przy ul. Ogrodowej 14B w Chojnie. Podczas przeprowadzonej kontroli poddano sprawdzeniu 125 partii towarów (115 partii towarów oferowanych do sprzedaży w opakowaniach i 10 partii towarów oferowanych do sprzedaży luzem), stanowiących ofertę handlową kontrolowanego przedsiębiorcy stwierdzając, że w miejscach ogólnodostępnych i dobrze widocznych dla konsumentów, bezpośrednio przy towarach były uwidocznione ceny sprzedaży i ceny jednostkowe oraz ceny jednostkowe w przypadku towarów oferowanych do sprzedaży luzem. Ponadto dokonano porównania ceny zakodowanej w kasie fiskalnej z ceną uwidoczną na wywieszce dla 63 rodzajów towarów oferowanych do sprzedaży w opakowaniach jednostkowych, stwierdzając, że w przypadku dwóch partii towarów, na wywieszce uwidoczniono cenę różniącą się od ceny zakodowanej w kasie fiskalnej. W związku z powyższym, stwierdzono w toku kontroli, że stan faktyczny polegający na uwidocznieniu cen towarów w sposób niejednoznaczny, budzący wątpliwości oraz uniemożliwiający porównanie cen poprzez uwidocznienie na wywieszce ceny innej niż zakodowana w kasie fiskalnej stanowi naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ust.1 ustawy. Przy ocenie przedmiotowej przesłanki uwzględniono okoliczność, że kontroli poddano 125 partii towarów, przy czym ww. nieprawidłowości dotyczyły 2 partii, co stanowi jedynie 1,6% wszystkich zbadanych towarów. Wzięto pod uwagę również, że w przypadku jednego produktu cena w kasie była niższa niż na wywieszce (o 1,54 zł), a więc nieprawidłowość ta była „na korzyść” konsumenta. Ponadto przy wszystkich skontrolowanych partiach towarów w miejscach ogólnodostępnych i dobrze widocznych dla konsumentów, bezpośrednio przy towarach były uwidocznione ceny sprzedaży i ceny jednostkowe. W związku z powyższym, organ I instancji przyjął, że waga naruszenia prawa była znikoma. Organ I instancji uwzględnił działania strony, polegające na usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości w trakcie kontroli. Zachodniopomorski WIIH decyzją POK NR 23/2022 (sygn. akt kontroli WK.8361.4.2022) z dnia 24 lutego 2022 r. odstąpił na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA od nałożenia na Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna kary pieniężnej o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o z uwagi na naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ww. ustawy, polegającego na uwidocznieniu cen w sposób niejednoznaczny, budzący wątpliwości oraz uniemożliwiający porównanie cen poprzez uwidocznienie na wywieszce ceny innej niż zakodowana w kasie fiskalnej i jednocześnie pouczył przedsiębiorcę o obowiązku przestrzegania przepisu art. 4 ust. 1 ustawy. o informowaniu o cenach. Strona nie wniosła odwołania od w/w decyzji. Powyższe naruszenie zakwalifikowano jako **pierwsze naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunastomiesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 11 stycznia 2022 r.

W dniach 28 i 30 czerwca oraz 7 lipca 2022 r. inspektorzy reprezentujący Zachodniopomorskiego WIIH przeprowadzili kontrolę u przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna, zwanego dalej również „stroną”, prowadzącego działalność gospodarczą w sklepie Biedronka nr 4988 przy ul. Górnej 7b w Bezzreczu oraz w sklepie Biedronka nr 3520 przy ul. Derdowskiego 4 w Szczecinie.

Podczas przeprowadzonej kontroli w sklepie Biedronka nr 4988 przy ul. Górnej 7b w Bezzreczu, poddano sprawdzeniu 120 partii towarów stanowiących ofertę handlową

kontrolowanego przedsiębiorcy, stwierdzając, że przy 3 partiach towarów w żaden sposób nie uwidoczniiono cen oraz cen jednostkowych. Dokonano również porównania zgodności cen uwidoczniionych na wywieszkach przy towarach z cenami zakodowanymi w kasie stwierdzając, że przy 2 partiach towarów cena uwidoczniiona przy towarze, różniła się od ceny zakodowanej w kasie. W toku kontroli strona usunęła stwierdzone nieprawidłowości. 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 11 stycznia 2022 r.

Podczas przeprowadzonej kontroli w sklepie Biedronka nr 3520 przy ul. Derdowskiego 4 w Szczecinie, poddano sprawdzeniu 138 partii towarów stanowiących ofertę handlową kontrolowanego przedsiębiorcy stwierdzając, że przy 5 partiach towarów w żaden sposób nie uwidoczniiono cen oraz cen jednostkowych. sprawdzono również prawidłowość wyliczania cen jednostkowych uwidoczniionych przy towarach oferowanych do sprzedaży według masy, stwierdzając, że przy jednej partii towaru, cena jednostkowa była nieprawidłowo wyliczona. Dokonano również porównania zgodności cen uwidoczniionych na wywieszkach przy towarach z zakodowanymi w kasie stwierdzając, że przy 1 partii towaru, cena uwidoczniiona przy towarze, różniła się od ceny zakodowanej w kasie. W toku kontroli strona usunęła stwierdzone nieprawidłowości. Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane przez Prezesa Urzędu 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 11 stycznia 2022 r.

W odniesieniu do naruszeń stwierdzonych w miejscach prowadzenia działalności gospodarczej przez stronę w Bezzreczu oraz w Szczecinie, Zachodniopomorski WIIH decyzją POK Nr 108/2022 (sygn. akt kontroli WK.8361.207.2022) z dnia 1 września 2022 r. odstąpił od nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna kary pieniężnej, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach z tytułu niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ww. ustawy w związku z § 3 oraz § 4 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen i jednocześnie pouczył stronę o obowiązku przestrzegania przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach. Strona nie wniosła odwołania od ww. decyzji.

Przedmiotowe postępowanie odnoszące się do zaskarżonej decyzji zostało zakwalifikowane przez Prezesa Urzędu jako **czwarte naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunastomiesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 11 stycznia 2022 r.

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

Strona nie wykonała obowiązków wynikających z art. 4 ustawy o informowaniu o cenach czterokrotnie 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 11 stycznia 2022 r. Strona w sposób poważny 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 obrotów i przychodu – biorąc pod uwagę trzecią dyrektywę wpływającą na wymiar kary pieniężnej, tj. wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy. Organ I instancji w decyzji I instancji stwierdził, że przedsiębiorca nie przekazał informacji o wielkości obrotów i przychodu osiągniętego w 2021 r.

Prezes Urzędu na podstawie posiadanej informacji o wielkości obrotów i przychodu uznał, że Strona wykracza poza kategorie przedsiębiorców przewidziane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r., poz. 221), tj. mikro-przedsiębiorców, małych oraz średnich przedsiębiorców i należy do kategorii pozostałych przedsiębiorców. Dowodem w zakresie informacji o wielkości obrotów i przychodu, Prezes Urzędu posłużył się sprawozdaniem finansowym strony za 2021 r. dostępnym w systemie informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego, które zostało załączone przez stronę w dniu 4 kwietnia 2022 r.

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

Ponadto wskazać należy, że kara pieniężna powinna także odpowiadać wymogom wskazanym przez ustawodawcę unijnego, który w art. 8 dyrektywy 98/6/WE, nakazuje, że kara musi być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca (porównaj w tym zakresie wyrok NSA z 23 maja 2012 r., II GSK 684/11, czy wyrok NSA z 19 grudnia 2012, II GSK 1823/11). Skuteczność kary przejawia się w możliwości jej nałożenia i wyegzekwowania. Aby kara była odstrasżająca, jej wysokość powinna być dotkliwa dla przedsiębiorcy. Kara nałożona na podmiot musi także spełniać funkcję prewencyjną oraz dyscyplinująco-represyjną, powinna być ostrzeżeniem dla przedsiębiorcy, mającym na celu niedopuszczenie do powstania nieprawidłowości w przyszłości. Wymierzona kara powinna być przy tym proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko towary opatrzone odpowiednimi informacjami na temat ich cen i cen jednostkowych, jak również kara powinna być możliwie najmniej uciążliwa. Przepisy ww. dyrektywy stosowane są przez Organ pomocniczo.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zasadne jest nałożenie na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 3737 zł w związku z czterokrotnym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 11 stycznia 2022 r.

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

Ad. I Zarzuty strony

- 1. Ad. 1 Zarzut naruszenia art. 6 ustawy o informowaniu o cenach.**
- 2. Ad. 2 Zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach.**
- 3. Ad. 3 Zarzut naruszenia art. 77 KPA.**

Strona wniosła zarzut naruszenia art. 6 ustawy o informowaniu o cenach poprzez wymierzenie przez Organ I instancji niewspółmiernie wysokiej kary pieniężnej. Strona wniosła zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez przyjęcie, że niewykonanie przez stronę obowiązków, o których mowa w art. 4 wskazanej ustawy, uzasadnia nałożenie na stronę kary w wysokości 3.737 złotych. Strona wniosła zarzut naruszenia art. 77 KPA poprzez nieustalenie istotnych okoliczności mających znaczenie przy wysokości wymierzonej przez Organ I kary pieniężnej.

Strona wniosła zarzut, że naruszenie przez stronę przepisów o obowiązku uwidoczniania cen podczas kontroli w sklepie objętym niniejszym postępowaniem stanowi

trzecie z kolei następujące po sobie naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ustawy przez Jeronimo Martins Polska S.A. w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy. Strona wskazała, że Organ powołuje się tu na wcześniejsze dwukrotne bliżej nieokreślone naruszenia stwierdzone w toku kontroli o sygnaturach akt: WK.8361.4.2022 - kontrola przeprowadzona w dniach 11 i 14 stycznia 2022 oraz WK.8361.207.2022 - kontrola przeprowadzona w dniach 28 i 30 czerwca oraz 7 lipca 2022 r.

W ocenie strony, na podstawie tak ustalonego przez organ stanu faktycznego organ uznał, że istnieją podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie kary na podstawie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy w wysokości 3.737 zł, bowiem skarżąca nie wykonała obowiązków, o których mowa w art. 4 ustawy, trzykrotnie w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, czyli - według organu - od 11 stycznia 2022 r. organ powołując się na poprzednie dwukrotne naruszenie obowiązków ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług, w ogóle nie odnosi się - poza wymienieniem sygnatur akt i dat kontroli - do skali tych przewinień, w szczególności do ilości i charakteru stwierdzonych wówczas nieprawidłowości, co pozwoliłoby dopiero na prawidłową ocenę zasadności nałożonej kary. Nie ustalono więc w ten sposób istotnych okoliczności mających znaczenie przy wymierzaniu przez Organ I kary pieniężnej. Spółka podkreśla ponadto, że w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie przedmiotowych obowiązków po raz pierwszy (11 stycznia 2022 r.), na przedsiębiorcę nie nałożono żadnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązków, o których mowa w ustawie o informowaniu o cenach.

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

Zarzuty strony nie zasługują na uwzględnienie. Przepis art. 6 ust. 2 w/w ustawy w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2022 r. stanowił: „Jeżeli przedsiębiorca nie wykonał obowiązków, o których mowa w art. 4, co najmniej trzykrotnie w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej nakłada na niego, w drodze decyzji, karę pieniężną do wysokości 40 000 zł.”

Organ I instancji zakwalifikował ilość naruszeń poprzedzających wydanie niniejszej decyzji jako dwa naruszenia. Natomiast Prezes Urzędu stwierdza, że faktycznie uprzednio miały miejsce trzy naruszenia ustawy o informowaniu o cenach, gdzie dwa naruszenia zostały uwzględnione w jednej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA. W ocenie Prezesa Urzędu, niniejsze naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach należy zakwalifikować jako czwarte naruszenie warunkujące zastosowanie w stosunku do strony art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach. Ilość pojedynczych niezgodności w powiązaniu z określonymi towarami oraz ich charakterystyką została dokładnie wyszczególniona w decyzjach wydanych przez organ I instancji i szczegółowo opisanych w niniejszej decyzji. Ponadto należy wskazać, że zastosowanie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach wiąże się ze stwierdzeniem naruszenia 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. Na gruncie niniejszej sprawy przyjęto, że datą pierwszego naruszenia jest 11 stycznia 2022 r., czyli jest to data stwierdzenia naruszenia podczas kontroli przedsiębiorcy rozpoczętej tego dnia. Strona nie wniosła odwołania od decyzji Zachodniopomorskiego WIIH nr POK NR 23/2022 (sygn. akt kontroli WK.8361.4.2022) z dnia 24 lutego 2022 r., która zawiera opis oraz kwalifikację indywidualnych i jednostkowych naruszeń, ale jednocześnie jest decyzją wydaną na podstawie art. 189f §1 pkt 1 KPA. Dlatego też podważanie zaistnienia tego naruszenia oraz określenia terminu początkowego 12-miesięcznego przedziału czasowego na dzień 11 stycznia 2022 r. na gruncie niniejszej sprawy jest nietrafne.

Nie ulega wątpliwości, że obydwie decyzje stanowiące o odstąpieniu od kary pieniężnej były korzystne dla strony i skutkowały odstąpieniem od nałożenia na stronę kary pieniężnej za popełnione delikty administracyjne. Niemniej jednak odstąpienie od wymierzenia kary jest czynnością następczą organu w stosunku do uprzedniego stwierdzenia naruszenia. Naruszenia szczegółowo zostały opisane w decyzjach wydanych na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA. Zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary nie ma automatycznego przełożenia na stwierdzenie braku naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Tym samym nietrafne jest stanowisko strony, że skoro na stronę nie nałożono żadnej kary pieniężnej to w zaskarżonej decyzji należało stwierdzić naruszenie po raz pierwszy obowiązków w zakresie ustawy o informowaniu o cenach. Wydanie przez organ decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA nie doprowadza do anihilacji naruszenia, czyli nieistnienia deliktu administracyjnego, ponieważ ten delikt faktycznie miał miejsce. Jeżeli przedsiębiorca nie wykonał obowiązków, o których mowa w art. 4, co najmniej trzykrotnie w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy, to w stosunku do strony ma zastosowanie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach. Na gruncie ustawy o informowaniu o cenach tzw. recydywa wiąże się z zastosowaniem art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, gdzie górny próg wymiaru kary wynosi 40 000 zł.

W swoim wyroku z 8 września 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn.. akt II GSK 744/19) zajął stanowisko w sprawie dotyczącej ustawy o informowaniu o cenach i wskazał, że nawet jednorazowe naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach stanowi delikt administracyjny: „(...) z woli ustawodawcy nawet jednorazowe naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług stanowi delikt administracyjny. (...) Natomiast z mocy art. 6 ust. 1 tej ustawy, każdy przedsiębiorca dopuszczający się takiego deliktu podlega administracyjnej karze pieniężnej. Okoliczności konkretnego naruszenia tych obowiązków, (...) mają jedynie znaczenie przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej.”

Tym samym uprzednie naruszenia zostały zakwalifikowane jako delikty administracyjne, tylko odstąpiono od wymierzenia kary. Kwalifikacja i opis naruszeń został dokładnie wyszczególniony w decyzjach wydanych na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA.

Strona podnosi w swoim odwołaniu, że decyzja I instancji nie odnosi się do skali tych przewinień, w szczególności do ilości i charakteru stwierdzonych wówczas nieprawidłowości, co pozwoliłoby dopiero na prawidłową ocenę zasadności nałożonej kary. Zdaniem strony, nie ustalono więc w ten sposób istotnych okoliczności mających znaczenie przy wymierzaniu przez Organ I kary pieniężnej. Odnosząc się do powyższego zarzutu, Prezes Urzędu informuje, że zapoznał się ze wszystkim decyzjami wydanymi na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA, odnoszącymi się do naruszeń art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach i załączył w/w decyzje do materiału dowodowego. Prezes Urzędu zweryfikował te decyzje również pod względem merytorycznym. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że organ I instancji nie uwzględnił systemowego i powtarzającego się charakteru naruszeń ani też nie uwzględnił faktu, że przedsiębiorca jest profesjonalistą w zakresie prowadzenia sprzedaży detalicznej towarów i w stosunku do profesjonalisty należy wymagać, aby miał świadomość obowiązków, jakie nakładają na niego przepisy prawa. Tym samym wymagania w stosunku do profesjonalisty powinny być wyższe.

W swoim wyroku z 8 września 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł (sygn. akt. II GSK 744/19): „Należy wskazać, że rozważając zastosowanie art. 189f § 1 pkt 1 KPA ocenia się okoliczności dotyczące popełnienia deliktu administracyjnego przez podmiot profesjonalny – prowadzący działalność gospodarczą. W stosunku do takich podmiotów wyższe wymagania związane są z zawodowym charakterem ich działalności. Podmiot taki musi mieć świadomość obowiązków, jakie nakładają na niego przepisy prawa.”

Tym samym organ I instancji wydając decyzje o odstąpieniu od wymierzenia kary przez organ I instancji w stosunku do przedsiębiorcy, profesjonalisty systemowo naruszającego przepisy ustawy o informowaniu o cenach nie uwzględnił faktu, że w stosunku do strony należy stawiać wyższe wymagania związane są z zawodowym charakterem jej działalności. Odstąpienie od wymierzenia kary miało w rezultacie korzystny charakter dla strony. Odstąpienie do wymierzenia kary w dwóch decyzjach przed niniejszą decyzją nie wywołało swojego skutku prewencyjnego. Dlatego też zasadne było nałożenie na stronę kary pieniężnej, gdy stwierdzono po raz kolejny, czyli po raz czwarty naruszenie art. 4 ustawy o informowaniu o cenach.

Określając wysokość kary pieniężnej na poziomie 3737 zł organ właściwie zastosował kryteria wymiaru kary, mając nadto na uwadze wymogi skutecznej, proporcjonalnej i odstraszałającej kary przewidziane w art. 8 ww. dyrektywy 98/6/WE.

Zgodnie z art. 8 dyrektywy 98/6/WE państwa Członkowskie miały obowiązek ustanowić kary za naruszenie przepisów krajowych przyjętych w celu stosowania niniejszej dyrektywy, oraz miały obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia, że są one stosowane. Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszałające. Ustawodawca unijny określił trzy przesłanki wymiaru kary tj. skuteczność, proporcjonalność i charakter odstraszałający. Te przesłanki są ze sobą powiązane i proporcjonalność kary nie może zostać pominięta bez uwzględnienia przesłanki skuteczności kary oraz zapewnienia prewencji ogólnej i szczególnej. Na gruncie niniejszej sprawy ta skuteczność i proporcjonalność kary podlega ocenie w kontekście wielkości przedsiębiorcy. Zatem charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia w przypadku strony należy oceniać z punktu widzenia działalności gospodarczej w rozbudowanej sieci placówek handlowych, która ma bardzo istotny wpływ na kształtowanie na rynku standardów działania wpływających na prawa i interesy konsumentów. To oznacza, że stwierdzone naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach mają przełożenie na skalę naruszeń przepisów ustawy w stosunku do dużej ilości konsumentów, nie tylko w stosunku do klientów pojedynczego sklepu. (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2022 r., sygn. akt V SA/Wa 1213/22).

Kara nałożona na stronę w wysokości 3737 zł nie jest rażąco wygórowana, ponieważ stanowi 9,3% górnego progu wymiaru kary, określonego w art. 6 ust. 2 w/w ustawy, który wynosi 40 000 zł. Wysokość kary nawet nie jest też zbliżona do maksymalnego progu kary określonego w art. 6 ust. 1 (20 000 zł) ani też w art. 6 ust. 2 w/w ustawy (40 000 zł).

Strona swoim działaniem spełniła przesłankę określoną w art. 6 ust 2 w/w ustawy, ponieważ nie wykonała obowiązków, o których mowa w art. 4 czterokrotnie w okresie 12 miesięcy licząc od dnia, w którym stwierdzono naruszenie tych obowiązków po raz pierwszy. Powyższe uzasadnia nałożenie na stronę kary do wysokości do 40 000 zł. Tym samym karę w wysokości 3737 zł nie można uznać za nieproporcjonalną, ponieważ stanowi 9,3% górnego progu wymiaru kary.

Zarzut naruszenia art. 77 § 1 KPA poprzez nieustalenie istotnych okoliczności mających znaczenie przy wysokości wymierzonej przez Organ I kary pieniężnej 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.

Odstąpienie od wymierzenia kary i pouczenie w stosunku do strony było nieskuteczne, ponieważ strona nie zaprzestała naruszeń obowiązków określonych w ustawie

o informowaniu i cenach i w rozporządzeniu wykonawczym. Tym samym należy przyjąć, że stosowanie w stosunku do strony dobrodziejstwa w postaci odstąpienia od wymierzenia kary nie jest skuteczne. Przepisy ustawy o informowaniu o cenach nie wyłączają możliwości nakładania na przedsiębiorców systemowo nieprzestrzegających przepisów ustawy o informowaniu o cenach kar bardziej dotkliwych w ramach prewencji ogólnej i szczególnej.

W swoim wyroku z 13 grudnia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. akt V SA/Wa 1213/22, orzekł: „W przypadku kary pieniężnej nakładanej w oparciu o przepis art. 6 ust. 2 ww. ustawy, przyjąć należy, że jeśli uprzednio przedsiębiorca karany był za naruszanie określonych norm ustawy, to dalsze nieprzestrzeganie zapisów ustawy, o jakich mowa w art. 4, winno spotkać się z karą bardziej dotkliwą, skoro ukarany nadal nie stosuje się do nakazów prawa (Partyk Aleksandra, Partyk Tomasz, Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług. Komentarz, Opublikowano: LEX/el. 2014).”

Prezes Urzędu informuje, że skala przewinień, ilość i charakter stwierdzonych nieprawidłowości podlega ocenie odnośnie każdego naruszenia, co ma swoje odzwierciedlenie w każdej decyzji skutecznie doręczonej stronie. Prawidłowa ocena zasadności nałożonej kary odnosi się do spełnienia przez stronę dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach w stosunku do przedmiotowego naruszenia a nie w stosunku do innych naruszeń podlegających ocenie w innych decyzjach, które weszły do obrotu prawnego i są decyzjami prawomocnymi i ostatecznymi.

Ponadto należy wskazać, że liczba naruszeń nie stanowi samodzielnej dyrektywy wymiaru kary, określonej w art. 6 ust. 3 w/w ustawy. Aby można było uzależniać wysokość kary z liczbą indywidualnych i jednostkowych naruszeń, to ustawodawca powinien dookreślić w ustawie wartość jednostkowych naruszeń i powiązać tę wartość z wysokością kary np. określając, że ilość jednostkowych naruszeń odnoszących się do towarów przy których nie uwidoczniło ceny wiąże się z określoną wysokością kary. Takie regulacje wiążące jednostkowe naruszenia (niezgodności) występują na gruncie innych ustaw, ale nie występują na gruncie ustawy o informowaniu o cenach. Uzasadnienie wysokości kary od liczby indywidualnych, jednostkowych naruszeń jest nietrafne, ponieważ brak jest uzasadnienia prawnego do wymierzania i miarkowania kary w oparciu o to kryterium.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że ww. zarzuty są oczywiście bezzasadne.

Ad. II Wnioski Strony

Pełnomocnik Strony wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Organ I instancji.

Prezes Urzędu nie znajduje podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji ani też do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia Zachodniopomorskiemu WIIH.

Należy zwrócić uwagę, że działanie przedsiębiorcy polegające na ignorowaniu obowiązku informowania o cenach skutkuje nakładaniem kolejnych kar na przedsiębiorcę, które powinny być dotkliwe dla przedsiębiorcy. Każde kolejne naruszenie ma wpływ na wymiar kary w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1400/19) orzekł: „ (...) w przypadku kary pieniężnej nakładanej w oparciu o przepis art. 6 ust. 2 ww. ustawy, przyjąć należy (...), że dalsze nieprzestrzeganie zapisów ustawy, o jakich mowa w art. 4, winno spotkać się z karą bardziej dotkliwą, skoro ukarany nadal nie stosuje się do nakazów prawa”.

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

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

1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a Strona zaprzestała naruszania prawa lub

2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na Stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony Organ administracji publicznej lub Strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

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

Pierwsza przesłanka określona w art. 189f § 1 pkt 1 KPA odnosi się do obligatoryjnego zastosowania przez organ odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku zaistnienia znikomej wagi naruszenia prawa. Ustawodawca jako pierwszą przesłankę wskazał znikomą wagę naruszenia prawa ale poprzez spójnik „a” wzmocnił ją następną przesłanką odnoszącą się do zaprzestania naruszania prawa, co należy rozumieć w ten sposób, że przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa ma zastosowanie o ile strona zaprzestanie naruszania prawa. Powyższe oznacza, że obydwie przesłanki są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Powyższe stanowisko, że zaistnienie jednej przesłanki nie stanowi podstawy do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary jest już ugruntowane w orzecznictwie. Spełnienie przesłanki zaprzestania naruszania prawa np. poprzez przedłożenie wymaganych danych nie jest wystarczające do uznania, że waga naruszenia jest znikoma co jest jednoznaczne z wykluczeniem możliwości spełnienia przesłanki określonej w art. 189f § 1 pkt 1 KPA (patrz wyrok Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 lutego 2021 r. sygn. akt XVII AmT 203/19).

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.

W ocenie Prezesa Urzędu, nie zachodzi w tym przypadku znikoma waga naruszenia prawa. 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 jednostkową i ceną.

Prezes Urzędu stoi na stanowisku, iż ustalony stan faktyczny nie stwarzał podstaw do uznania powstałego naruszenia za znikome a zawinienie Strony było ewidentne. Konsumentom pozbawieni dostępu do prawidłowo uwidocznionych cen 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.

Ustawodawca nigdzie nie wskazał okoliczności, którymi organ powinien kierować się przy wartościowaniu stopnia klasyfikacji naruszenia prawa, który ma być "znikomy". W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ocena znikomości musi być zindywidualizowana, a więc odnosząca się zarówno do sytuacji zobowiązanego podmiotu, jak i okoliczności, w których doszło do naruszenia oraz jego wagi z punktu widzenia interesu publicznego. Chodzi tu o realizację w odniesieniu do sankcji administracyjnej funkcji ochronnej polegającej na ochronie wartości realizowanych przez normy prawa administracyjnego oraz funkcji pomiaru wagi chronionego dobra mierzonej stopniem dolegliwości sankcji administracyjnej w relacji do społecznej wagi chronionych wartości. (patrz wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z 8 września 2022 r., sygn. akt II GSK 744/19).

Na gruncie niniejszej sprawy należy wskazać, że waga naruszenia prawa nie może zostać uznana za znikomą, ponieważ strona nie realizuje celów, które precyzyjnie zostały określone w dyrektywie 98/6/WE.

Odnosząc się od chronionych wartości i dóbr to zostały one określone w motywach (1) i (6) dyrektywy 98/6/WE.

Motyw (1) dyrektywy 98/6/WE stanowi:

„Przejrzyste funkcjonowanie rynku oraz prawidłowa informacja przyczyniają się do poprawy ochrony konsumenta oraz zdrowej konkurencji między przedsiębiorstwami i produktami.”

Motyw (2) dyrektywy 98/6/WE stanowi:

„Konsumentom należy zapewnić wysoki poziom ochrony; Wspólnota powinna wnieść w ten poziom wkład, prowadząc szczególne działania wspierające i uzupełniające politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie dotyczącą dokładnego, przejrzystego i jednoznacznego informowania konsumentów o cenach oferowanych im produktów.”

Motyw (6) dyrektywy 98/6/WE stanowi:

„Obowiązek podawania ceny sprzedaży oraz ceny jednostkowej przyczynia się znacząco do lepszego przekazywania informacji konsumentom, jako że najłatwiejszym i zarazem najlepszym sposobem jest umożliwienie konsumentom dokonania oceny i porównania cen produktów w sposób optymalny i tym samym dokonania świadomego wyboru na podstawie prostych porównań.”

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

Nie jest również możliwe zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 2 KPA gdzie w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Zgodnie z art. 189f § 3 KPA organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia. Obowiązek informacyjny określony w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach ma charakter przedumowny, czyli jest ograniczony w czasie do momentu dokonania wyboru przez konsumenta, który wiąże się z zawarciem umowy z konsumentem. Strona tego obowiązku przed zawarciem umowy z konsumentami nie realizowała, dlatego też nie jest możliwe spełnienie celów dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna czyli celów odnoszących się do ochrony konsumentów po zawarciu umowy sprzedaży z konsumentami. Tym samym nie jest możliwe zastosowanie w niniejszej sprawie art. 189f § 2 i 3 KPA.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 KPA Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy. Należy przy tym podkreślić, że utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji jest konsekwencją dokonania przez Organ drugiej instancji oceny, że decyzja Organu pierwszej instancji była prawidłowa i co do istoty sprawy identyczna, jak decyzja podjęta przez Organ drugiej instancji. Prezes Urzędu przychylił się tym samym do ustaleń poczynionych w toku postępowania przez Organ pierwszej instancji oraz uznał, że Zachodniopomorski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Kostrzynie, karę pieniężną w wysokości 3737 zł w związku z czwartym niewykonaniem obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w okresie 12 miesięcy od dnia, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 11 stycznia 2022 r. Prezes Urzędu zmienił kwalifikację naruszeń z trzeciego na czwarte naruszenie art. 4 ustawy o informowaniu o cenach, co nie ma wpływu na wynik sprawy, ponieważ w stosunku do strony ma zastosowanie art. 139 KPA, zgodnie z którym organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Decyzja Zachodniopomorskiego WIIH jest decyzją zgodną z prawem i nie narusza interesu społecznego.

Tym samym, decyzja Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Szczecinie nr 153/2022 (sygn. akt ZK.8361.11.2022) z 15 grudnia 2022 r. powinna pozostać w obrocie prawnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes Urzędu orzekł jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

z up. Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Anna Janiszewska
Zastępca Dyrektora Departamentu Inspekcji Handlowej
/Podpisano elektronicznie/