



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

Warszawa, 8 stycznia 2021 r.

DIH-4.709.54.2020.TN

DECYZJA DIH-IV-67/2020

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 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 2019 r. poz. 1668), 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 21 października 2020 r. wniesionego przez Pełnomocnika strony Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie, od decyzji Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej we Wrocławiu (sygn. akt KHU.8361.4.2020) z dnia 6 października 2020 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 22 260 zł (dwadzieścia dwa tysiące dwieście sześćdziesiąt złotych) w związku z dwunastokrotnym 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 26 lipca 2019 r.,

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

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2020 r. do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej we Wrocławiu, zwanego dalej „Dolnośląskim WIIH”, wpłynęło odwołanie z dnia 21 października 2020 r., które zostało wniesione przez Pełnomocnika reprezentującego Jeronimo Martins Polska S.A., od decyzji Dolnośląskiego WIIH (sygn. akt KHU.8361.4.2020) z dnia 6 października 2020 r., wydanej w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. kary pieniężnej w wysokości 22 260 zł w związku z dwunastokrotnym 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 26 lipca 2019 r. Decyzja Dolnośląskiego WIIH została doręczona Stronie w dniu 9 października 2020 r. natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług pocztowych w dniu 22 października 2020 r.

Pismem z dnia 2 listopada 2020 r. Dolnośląski WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

W dniach 7-9 lipca 2020 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr U/5/KHU/2020 z dnia 7 lipca 2020 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili

kontrolę w sklepie Biedronka nr 3681 przy ul. Olawskiej 27 w Jelczu-Laskowicach, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 323 partii towarów spośród około 3600 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 37 partii towarów, tj. dla 3 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 34 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Wykaz towarów zakwestionowanych w zakresie prawidłowości uwidaczniania cen stanowi załącznik nr 1 do Protokołu Kontroli nr KHU.8361.4.2020.

Pismem z dnia 14 lipca 2020 r. Dolnośląski WIIH poinformował przedsiębiorcę o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli oraz wniósł o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie uwidaczniania cen. Ponadto Dolnośląski WIIH wyznaczył stronie 14-dniowy termin na udzielenie odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

Strona pismem z dnia 23 lipca 2020 r. poinformowała, że pracownicy sklepu zostali poinformowani o wynikach kontroli. Pracownikom przypomniano o konieczności prawidłowego oznaczania cen, bieżącego sprawdzania czy pojawiają się nieprawidłowości i ich usuwania, a także zgłaszania ewentualnych błędów systemowych. Pełnomocnik wskazał, że brak 34 cen i cen jednostkowych oraz 3 cen to niewielki zakres w stosunku do liczby towarów skontrolowanych oraz w stosunku do całego asortymentu sklepu. Pełnomocnik wniósł o niewszczywanie postępowania administracyjnego na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Handlowej oraz ustawy o informowaniu o cenach. Ponadto pełnomocnik wskazał, że w niniejszej kontroli wszystkie niezgodności pomiędzy cenami uwidocznionymi a cenami w systemie kasowym były na korzyść klienta - tj. od klienta pobrano kwoty niższe. Pełnomocnik poinformował, że w sytuacjach gdy cena uwidoczniła jest niższa od ceny zakodowanej w systemie kasowym, od klienta pobiera się cenę dla niego korzystniejszą. Przedmiotowe pismo zostało uwzględnione przez organ I instancji w prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Pismem z dnia 8 września 2020 r. Dolnośląski WIIH zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej oraz o przysługującym prawie do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się. Strona nie wniosła dalszych pism ani nie zapoznała się z materiałem dowodowym.

Decyzją z dnia 6 października 2020 r. (sygn. akt KHU.8361.4.2020) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 22 260 zł w związku z dwunastokrotnym 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 26 lipca 2019 r.

Pismem z dnia 21 października 2020 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji, które zostało przekazane do Prezesa Urzędu przez Dolnośląski WIIH.

Prezes Urzędu pismem z dnia 10 listopada 2020 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.

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

- I. **zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 w związku z art. 80 KPA, poprzez: niewszzechstronne rozważenie zebranego materiału dowodowego,**

z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, zasady zaufania obywateli do Organu, zasady przestrzegania interesu społecznego.

II. zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez:

- uznanie, że doszło do naruszenia obowiązków z w/w Ustawy w stopniu wyższym niż znikomy, podczas gdy naruszenie dotyczyło wyłącznie 37 partii towarów;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy o informowaniu o cenach;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie 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 brak 37 cen 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;
- wysokość kar jest nieproporcjonalna do wysokości innych kar – tj. kary w wysokości około 20-21 tys. złotych organ nakładał za nieprawidłowości w znacznie szerszym zakresie.

III. Wnioski Strony

Pełnomocnik Strony wniósł o:

- o uchylenie decyzji w całości i umorzenie postępowania w całości; względnie 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 o informowaniu o cenach; ewentualnie o:
- uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez orzeczenie kary w niższej wysokości.

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 sprawdzili prawidłowość uwidaczniania cen i cen jednostkowych. Poddano sprawdzeniu 323 rodzajów artykułów żywnościowych. W przypadku 37 środków spożywczych (11,5% badanych artykułów) stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Stwierdzone nieprawidłowości zostały udokumentowane w protokole kontroli nr KHU.8361.4.2020 i w załączniku nr 1 do tego protokołu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Ujawnione nieprawidłowości stanowią naruszenie obowiązków określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach w związku z § 3 i § 4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie

uwidaczniania cen towarów i usług z dnia 9 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2121), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie uwidaczniania cen”.

W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, cenę uwidacznia się w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów, na danym towarze, bezpośrednio przy towarze lub w bliskości towaru, którego dotyczy. Z kolei § 3 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że cenę oraz cenę jednostkową uwidacznia się w szczególności: na wywieszce, w cenniku, w katalogu, na obwolucie, w postaci nadruku lub napisu na towarze lub opakowaniu. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwidaczniania cen, cena jednostkowa dotyczy odpowiednio ceny za: litr dla towaru przeznaczonego do sprzedaży według objętości oraz za kilogram dla towaru przeznaczonego do sprzedaży według masy, sztukę dla towarów przeznaczonych do sprzedaży na sztuki.

Cena jednostkowa towaru w świetle definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o informowaniu o cenach, oznacza cenę ustaloną za jednostkę określonego towaru którego ilość lub liczba jest wyrażona w jednostkach miar w rozumieniu przepisów o miarach. Uwidocznieniem jest ujawnienie informacji wymaganych ustawą w taki sposób, aby były one czytelne, widoczne, łatwo i bezpośrednio dostępne dla nabywców i aby przeciętny konsument mógł się samodzielnie zaznajomić z danymi na temat ceny i ceny jednostkowej.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach, przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodów.

Stopień naruszenia obowiązków – został określony jako poważny, 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. Poważny stopień naruszenia odnosi się do uchybień, do których należą przede wszystkim brak informacji o cenach towarów, brak informacji o cenach towarów i o cenach jednostkowych w odniesieniu do znacznej części towarów.

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

Konsumenci dla 11,5 % towarów (objętych kontrolą) nie otrzymywali informacji o cenach w ogóle, a także o cenach jednostkowych, 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 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 Strona w przypadku 37 wyrobów tego obowiązku nie dopełniła.

Dokonując oceny stopnia naruszenia obowiązków stwierdzono, że przedsiębiorca nie uwidaczniając cen oraz cen jednostkowych, a także cen i cen jednostkowych towarów w jakiegokolwiek formie dostępnej dla kupującego poważnie 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.

Dolnośląski WIIH ustalił przeprowadzając kontrole, że przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy licząc od dnia 26 lipca 2019 r. po raz dwunasty naruszył obowiązki w zakresie uwidaczniania cen. Przedmiotowa kontrola wykazała dwunaste naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach. W wyniku ustaleń kontrolnych stwierdzających naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach, Organ I instancji przeprowadził dotychczasowo jedenaście wcześniejszych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji, którymi nałożył na Stronę kary pieniężne z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wskazanych w ustawie o informowaniu o cenach.

Następujące kontrole przeprowadzone przez inspektorów Dolnośląskiego 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 26-31 lipca 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 3874, we Wrocławiu przy przy ul. Zielińskiego 61A, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 462 partii środków spożywczych spośród około 5277 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 38 partii środków spożywczych, tj. dla 5 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 33 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 29 listopada 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.127.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 21 700 zł w związku z dziewiętnastokrotnym 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 31 lipca 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-23/2020 z dnia 16 marca 2020 r. 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 19-23 sierpnia 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 5841, we Wrocławiu przy przy ul. Mińskiej 58 A, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 261 partii środków spożywczych spośród około 5114 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 66 partii środków spożywczych, tj. dla 6 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 3 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, dla 57 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie

jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 29 listopada 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.136.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 24 700 zł w związku z dziewiętnastokrotnym 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 4 września 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-24/2020 z dnia 10 kwietnia 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **drugie naruszenie** przez przedsiębiorcę art. 4 ustawy o informowaniu o cenach w dwunasto-miesięcznym przedziale czasowym, w którym stwierdzono naruszenie obowiązków po raz pierwszy tj. od dnia 26 lipca 2019 r.

W dniach 2-4 kwietnia 2019 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr 131/DJG/2019 z dnia 2 września 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 4362, w Jeleniej Górze przy przy ul. Sudeckiej 42A. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 51 partii środków spożywczych spośród około 4452 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 45 partii środków spożywczych, tj. dla 1 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 44 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 2 grudnia 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.125.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 22 000 zł w związku z dwudziestokrotnym 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 4 września 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-25/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 4-9 września 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 1112 we Wrocławiu, przy ul. Popowickiej 134. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 235 partii środków spożywczych spośród około 5441 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 14 partii środków spożywczych, tj. dla 1 partii towaru nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 13 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.148.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 21 000 zł w związku z dwudziestokrotnym 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 12 września 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-26/2020 z dnia 12 czerwca 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **czwarte 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 17-23 września 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 6130, we Wrocławiu przy przy ul. Świdnickiej 40. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 454 partii środków spożywczych spośród około 5734 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono

niezgodności z przepisami w przypadku 81 partii środków spożywczych, tj. dla 13 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 4 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, dla 64 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.159.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 23 200 zł w związku z dwudziestokrotnym 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 24 września 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-27/2020 z dnia 15 czerwca 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **piąte 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 25-27 września 2019 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr 182/KBP-ŻG/2018 z dnia 25 września 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 4404 we Wrocławiu przy ul. Borowskiej 114. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 530 partii środków spożywczych spośród około 4290 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 119 partii środków spożywczych, tj. dla 9 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, a dla 110 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 6 grudnia 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.168.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 24 400 zł w związku z dwudziestokrotnym 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 19 października 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-28/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **szóste 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 2-7 października 2019 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr 184/KBP-ŻG/2019 z dnia 2 października 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 3872 w Smolcu, przy ul. Wrocławskiej 1, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 454 partii środków spożywczych i niespożywczych spośród około 7 000 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 92 partii towarów, tj. dla 8 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 84 partii towarów nie uwidoczniono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 6 grudnia 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.169.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 24 000 zł w związku z dwudziestojednokrotnym 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 19 października 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-29/2020 z dnia 2 lipca 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **siódme 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 26 listopada - 2 grudnia 2019 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 1282 we Wrocławiu przy ul. Nowowiejskiej 48. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 602 partii środków spożywczych spośród około 4 600 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 27 partii środków spożywczych, tj. dla 2 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 25 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 16 stycznia 2020 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.187.2019) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 20 950 zł w związku szesnastokrotnym 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 27 listopada 2018 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-30/2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **ósmo 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 4-6 marca 2020 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 4824 przy ul. Marcellego Bacciarellego 56 we Wrocławiu. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 629 partii towarów spośród około 5300 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 21 partii środków spożywczych, tj. dla 6 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 2 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie jednostkowej towaru, dla 13 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 26 czerwca 2020 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.34.2020) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 20 580 zł w związku z piętnastokrotnym 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 15 marca 2019 r. Pismem z dnia 10 lipca 2020 r. pełnomocnik Strony wniósł odwołanie od w/w decyzji. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-56/2020 z dnia 20 października 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **dziewiąte 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 14 – 22 maja 2020 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr 56/KBP-ŻG/2020 z dnia 14 maja 2020 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 1282 przy ul. Nowowiejskiej 48 we Wrocławiu, należącym do przedsiębiorcy Jeronimo Martins Polska S.A. W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 452 partii towarów spośród około 4600 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 11 partii towarów środków spożywczych: dla 11 partii towarów nie uwidoczniiono w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 29 lipca 2020 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.52.2020) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 20 490 zł w związku z trzynastokrotnym 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 29 maja 2019 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-63/2020 z dnia 7 grudnia 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **dziesiąte 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 26 lipca 2019 r.

W dniach 9-15 czerwca 2020 r. w granicach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr 43/KBP-ŻG/2020 z dnia 4 marca 2020 r. inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili kontrolę w sklepie Biedronka nr 6130 przy ul. Świdnickiej 40 we Wrocławiu, W trakcie kontroli inspektorzy Dolnośląskiego WIIH sprawdzili prawidłowość informowania o cenach 575 partii towarów spośród około 7600 rodzajów towarów znajdujących się w ofercie handlowej kontrolowanej placówki. W wyniku działań kontrolnych stwierdzono niezgodności z przepisami w przypadku 22 partii towarów, tj. dla 4 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie towaru, dla 18 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru. Decyzją z dnia 4 września 2020 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.63.2020) Dolnośląski WIIH nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną w wysokości 20 740 zł w związku z trzynastokrotnym 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 24 czerwca 2019 r. Prezes Urzędu utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy decyzją nr DIH-IV-64/2020 z dnia 8 grudnia 2020 r. Na użytek niniejszego postępowania, powyższe zostało zakwalifikowane jako **jedenaste 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 26 lipca 2019 r.

Przedmiotowe postępowanie odnoszące się do zaskarżonej decyzji zostało zakwalifikowane jako **dwunaste 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 26 lipca 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, 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 ustawy o informowaniu o cenach dwunastokrotnie 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 7-9 lipca 2020 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 obrotów i przychodu – biorąc pod uwagę trzecią dyrektywę wpływającą na wymiar kary pieniężnej, tj. wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy, Dolnośląski 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 2019 r., poz. 1292 z późn. zm.), 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 ułamek część procenta.

Strona nie przekazała informacji o wielkości obrotów i przychodu osiągniętych w roku 2019. W związku z powyższym wielkość obrotów i przychodu strony ustalono na podstawie szacowania w oparciu o art. 23 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.), tj. metodę porównawczą wewnętrzną polegającą na porównaniu wysokości obrotów w tym samym przedsiębiorstwie za poprzednie okresy, w których znana jest wysokość obrotów.

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 22 260 zł w związku z dwunastokrotnym 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 26 lipca 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 zw. z art. 80 KPA, poprzez newszechstronne rozważenie zebranego materiału dowodowego, z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, zasady zaufania obywateli do Organu, zasady przestrzegania interesu społecznego, poprzez:

- pominięcie okoliczności, iż strona niezwłocznie usunęła wszelkie nieprawidłowości oraz podjęła czynności mające na celu eliminację nieprawidłowości na przyszłość,
- niepodjęcie wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także niezbranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego m.in. poprzez oparcie się wyłącznie na niewielkiej części asortymentu,
- niewzięcie pod uwagę okoliczności, że strona prowadzi sieć sklepów;
- niewzięcie pod uwagę i nieodniesienie się do wyjaśnień i wniosków strony złożonych w toku postępowania administracyjnego.

Powyższe, w ocenie Strony, doprowadziło do błędnych ustaleń stanu faktycznego tj. uznania iż doszło do naruszenia obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy o informowaniu o cenach w stopniu wyższym niż znikomy, podczas gdy naruszenie dotyczyło wyłącznie 37 produktów oraz uznania, że dotychczasowa działalność strony stanowi okoliczność zaostrzającą wymiar kary.

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).

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut Strony, iż Organ I instancji pominął okoliczności, iż Strona niezwłocznie usunęła wszelkie nieprawidłowości oraz podjęła czynności mające na celu eliminację nieprawidłowości na przyszłość.

Strona pismem z dnia 23 lipca 2020 r. poinformowała, że pracownicy sklepu zostali poinformowani o wynikach kontroli. Pracownikom przypomniano o konieczności prawidłowego oznaczania cen, bieżącego sprawdzania czy pojawiają się nieprawidłowości i ich usuwania, a także zgłaszania ewentualnych błędów systemowych. Pełnomocnik wskazał, że brak 34 cen i cen jednostkowych oraz 3 cen to niewielki zakres w stosunku do liczby towarów skontrolowanych oraz w stosunku do całego asortymentu sklepu. Pełnomocnik wniósł o niewszczywanie postępowania administracyjnego na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Handlowej oraz ustawy o informowaniu o cenach. Należy wskazać, że pismo to zostało wniesione w wykonaniu zarządzenia pokontrolnego. Postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej zostało wszczęte dopiero pismem Dolnośląskiego WIIH z dnia 8 września 2020 r. Strona nie wniosła dalszych pism ani nie zapoznała się z materiałem dowodowym. Przedmiotowe pismo zostało uwzględnione przez organ I instancji w prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Niemniej jednak, wskazać należy, że argument, iż okoliczność, iż strona tego samego dnia w trakcie trwającej kontroli uzupełniła brakujące ceny nie stanowi uzasadnienia do odstąpienia od wymierzenia kary. Strona notoryjnie narusza przepisy art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Argument tego rodzaju, że pojawienie się inspektorów Inspekcji Handlowej, którzy wskażą stronie gdzie znajdują się towary z nieprawidłowym oznaczeniem cen, a następnie odstąpią od wymierzenia kary, bo pracownicy przedsiębiorcy uzupełnią braki, jest nie do przyjęcia przez organy Inspekcji Handlowej. Celem kontroli nie jest wskazywanie gdzie leżą towary z nieprawidłowo oznaczonymi cenami, które podczas kontroli

powinny być uzupełnione. Celem kontroli jest ustalenie, czy przedsiębiorca przestrzega przepis art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. I takie ustalenie faktyczne zostało stwierdzone.

Jednocześnie Prezes Urzędu wskazuje, iż z przepisu § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia o uwidacznianiu cen można wywieść, iż uwidacznianie cen przez przedsiębiorcę powinno nastąpić przed momentem udostępnienia danego towaru do sprzedaży konsumentowi, o czym świadczy zdanie: „*cenę uwidacznia się w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym dla konsumentów*”. Jakakolwiek inna wykładnia tego przepisu umożliwiająca przedsiębiorcy, uwidacznianie cen w miejscu, które nie jest ogólnodostępne lub nie jest dobrze widoczne dla konsumentów jest błędna. Powyższe oznacza, że w momencie zaproszenia do punktu sprzedaży konsumentów cena towaru powinna być uwidoczniiona. Tym samym, każde otwarcie punktu sprzedaży oznacza złożenie oferty konsumentowi i jest terminem wykonania obowiązku uwidaczniania cen. Niewykonanie tego obowiązku przed udostępnieniem towaru do sprzedaży skutkuje nałożeniem na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej. Dyrektywy wymiaru kary zostały określone w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach. Jednostkowy charakter naruszenia jak i działanie przedsiębiorcy polegające na wyeliminowaniu nieprawidłowości w trakcie kontroli nie wpisują się w dyrektywy wymiaru kary, do których należą stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodu. Przywoływane przez pełnomocnika Strony okoliczności, polegające na niezwłocznym usunięciu nieprawidłowości w trakcie kontroli nie są uwzględnione przez ustawodawcę w dyrektywach wymiaru kary za to naruszenie.

W swoim wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 634/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł:

„Norma sankcyjna ma w tym wypadku charakter związany. Przepis ten nakazuje bowiem wojewódzkiemu inspektorowi Inspekcji Handlowej wymierzyć karę pieniężną podmiotowi, który nie wykonuje obowiązku określonego w ww. przepisach, choćby naruszenie prawa miało charakter jednostkowy, a w trakcie kontroli przystąpiono do wykonywania zaleceń inspektorów i na dzień wszczęcia postępowania wszystkie nieprawidłowości były wyeliminowane. Ustęp 3 tego artykułu stanowi natomiast, iż przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodu”.

Z uwagi na dyrektywę wymiaru kary, którą jest dotychczasowa działalność przedsiębiorcy, należy zwrócić uwagę na uprzednie naruszenia przez Stronę przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.

Przepisy ustawy o informowaniu o cenach są naruszane w całej swojej szerokości i dochodzi do naruszeń w postaci identyfikacji towarów charakteryzujących się brakiem informacji o cenie jednostkowej towaru, towarów charakteryzujących się brakiem informacji o cenie oraz cenie jednostkowej towaru, towarów charakteryzujących się brakiem informacji o cenie towaru. Dotychczasowe sankcje administracyjne nie spełniają swojej funkcji prewencyjnej, ponieważ przedsiębiorca nie podejmuje żadnych działań samodyscyplinujących, pomimo, że w toku kontroli uzupełnił ceny.

Odnosząc się natomiast do naruszenia zasady zaufania obywateli do organu i zasady przestrzegania interesu społecznego, Prezes Urzędu informuje, że zasady te nie zostały naruszone. W ocenie Prezesa Urzędu, strona błędnie wyklada pojęcie zasady przestrzegania interesu społecznego, określonej w art. 7 KPA. Jak sama nazwa wskazuje, interes społeczny odnosi się do społeczeństwa, konkretnej i zidentyfikowanej grupy społecznej.

Interesem społecznym w tym konkretnym przypadku są działania podejmowane przez organy Inspekcji Handlowej na rzecz ochrony konsumentów w zakresie uwidaczniania cen w sklepach prowadzących sprzedaż detaliczną. Interesem społecznym nie jest w tym przypadku ochrona przedsiębiorcy, który notoryjnie narusza prawa konsumentów. Pojęcie interesu społecznego, w ocenie Prezesa Urzędu, należy odnosić do grupy społecznej

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

Prezes Urzędu nie zgadza się z zarzutem naruszenia zasady prawdy obiektywnej, określonej w art. 7 KPA, zasady zaufania obywateli do Organu, określonej w art. 8 § 1 KPA, zasady przestrzegania interesu społecznego. W ocenie Prezesa Urzędu, przedsiębiorca formułując w/w zarzuty, nie zauważa, że to on narusza interes społeczny poprzez naruszanie praw konsumenta do rzetelnej informacji o cenach. Należy zwrócić uwagę, że z uwagi na brzmienie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach gdzie ustawodawca uzależnia wymiar kary od wielokrotności poprzednich naruszeń (trzykrotności), stan faktyczny sprawy obejmuje również ustalenie poprzednich naruszeń, które wpływają na zastosowanie podstawy wymiaru kary. Zastosowanie normy z art. 6 ust. 2 ustawy o cenach wprowadza do stanu faktycznego sprawy również uprzednie naruszenia przywołane w niniejszej decyzji, co jest podstawą do przyjęcia skomplikowanego charakteru sprawy. W żadnym wypadku, nie istnieją podstawy do umorzenia postępowania.

Należy zwrócić uwagę, że notoryjność działań Strony czyli powtarzające się naruszenia są uwzględniane w decyzji i stanowią przesłankę wymiaru kary. Dlatego też, w ocenie Prezesa Urzędu nie doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej czy zasady zaufania obywateli do Organu.

Odnosnie argumentu, że Organ I instancji nie wziął pod uwagę okoliczności, że Strona prowadzi sieć sklepów, Prezes Urzędu informuje, iż przy ocenie stanu faktycznego w sprawie Organ kontroli nie może wypowiadać się co do działalności Strony w innych placówkach niż placówka kontrolowana. Przy ocenie przesłanki stopnia naruszenia obowiązków Organ odnosi się jedynie do asortymentu skontrolowanego w danej placówce. Przepisy ustawy o informowaniu o cenach jak i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie uwzględniają rozróżnienia na pojedyncze sklepy lub na sklepy działające w sieci. Obowiązek uwidocznienia towaru dotyczy każdego sklepu prowadzącego sprzedaż detaliczną. Obowiązek uwidocznienia ceny nałożony jest na przedsiębiorcę. Podmiotem sankcjonowanym zgodnie z art. 6 ustawy o informowaniu o cenach jest przedsiębiorca, w tym przypadku jest to Jeronimo Martins Polska S.A., z siedzibą w Kostrzynie. Podmiotem sankcjonowanym nie jest konkretny sklep czyli miejsce prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Przepisy ustawy o cenach nie odnoszą się do miejsc prowadzenia działalności gospodarczej, czyli do konkretnych sklepów. Nie zawierają też w swojej treści żadnych norm odnoszących się do sieci sklepów. Przepisy ustawy o informowaniu o cenach nakładają sankcje pieniężne na przedsiębiorcę bez rozróżnienia na miejsce prowadzenia działalności i na sposób prowadzenia działalności.

Odnosząc się do zarzutu Strony, iż organ nie zebrał w sposób wyczerpujący materiału dowodowego m.in. poprzez oparcie się wyłącznie na niewielkiej części asortymentu, Prezes Urzędu informuje, że inspektorzy w toku kontroli nie poddali ocenie niewielkiej części produktów, znajdującej się wyłącznie w jednym miejscu w sklepie. Jak wynika z załącznika Nr 1 do protokołu kontroli sprawdzaniem objęto artykuły rolno-spożywcze, takie jak: sosy, sery żółte, wędliny, drób, pieczywo, ciasta, herbatniki, wodę mineralną, piwa, wyroby garmazeryjne.

Powtarzające się naruszenia ustawy o informowaniu o cenach mogą wynikać zarówno z błędów zarządczych w zakresie organizacji, ale mogą też mieć zamierzony charakter i mogą mieć charakter systemowy. Przede wszystkim odnoszą się do wywołania przeświadczenia u konsumenta, iż cały asortyment jest tańszy. Argument, że strona prowadzi sieć sklepów i ma w swojej ofercie duży asortyment towarów i tym samym powinna korzystać z przywileju nieoznaczania cen i cen jednostkowych nie ma uzasadnienia prawnego ani faktycznego. Wręcz przeciwnie, z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika,

iż w sektorze wielkich detalistów, w którym konsument zwykle dokonuje większych zakupów, które mają zaspokoić jego bieżące potrzeby konsumpcyjne wykorzystuje się zabiegi aby wywołać wrażenie u konsumenta, iż cały asortyment towarów jest tańszy niż u konkurencji (patrz: wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 r. W sprawie C-356/04, Lidl Belgium GmbH & Co KG). Ponadto orzecznictwo TSUE wskazuje, że informacje przekazane przez przedsiębiorcę konsumentowi muszą być jasne i adekwatne (zobacz podobnie wyrok z dnia 18 października 2012 r., Purely Creative i in., C-428/11, EU:C:2012:651, pkt 53), informacje dostarczone przed zawarciem umowy dotyczące warunków umowy oraz skutków jej zawarcia mają dla konsumenta fundamentalne znaczenie (wyrok z dnia 7 września 2016 r., Deroo-Blanquart, C-310/15, EU:C:2016:633, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto ponieważ cena stanowi co do zasady decydujący element z punktu widzenia konsumenta przy podejmowaniu przez niego decyzji handlowej, powinna ona zostać uznana za informację konieczną dla umożliwienia konsumentowi podjęcia takiej świadomej decyzji (wyrok z dnia 26 października 2016 r., Canal Digital Danmark, C-611/14, EU:C:2016:800, pkt 55).

Z jednej strony przy miarkowaniu kary uwzględnia się notoryjność działań przedsiębiorcy, czyli wielokrotność naruszeń art. 4 ustawy o informowaniu o cenach. Z drugiej zaś strony, uwzględnia się również wagę tych naruszeń. Najwyżej sankcjonowane są braki cen, lub braki cen i cen jednostkowych. W tym ostatnim przypadku brak cen i cen jednostkowych oznacza, że przedsiębiorca poprzez brak informacji uniemożliwia konsumentowi podjęcie świadomej decyzji w zakresie zawarcia umowy z przedsiębiorcą. Przedsiębiorca nie oznaczając w ogóle cen i cen jednostkowych może stosować świadomą technikę marketingową polegającą na wykorzystywaniu przeświadczenia konsumenta, iż cały asortyment jest tańszy niż u konkurencji. W związku z tym, jakiegokolwiek odniesienie do asortymentu jest błędem, ponieważ przedsiębiorca, w ocenie Prezesa Urzędu, zmierza do zwolnienia się z obowiązku uwidaczniania cen i cen jednostkowych, poprzez wykorzystywanie przeświadczenia konsumenta, iż cały asortyment towarów jest tańszy niż u konkurencji. Konsument dopiero przy kasie, lub po odejściu od kasy zapoznając się z rachunkiem uzyskuje informację, czy dany zakupiony towar jest tańszy niż u konkurencji. Analizując przywołane przez Stronę w odwołaniu decyzje Dolnośląskiego WIIH należy zwrócić uwagę, iż:

- w decyzji z dnia 4 grudnia 2018 r. (DL-KBP-ŻG.8361.121.2018) - 91 braków cen, kara 3.000 zł, gdzie stwierdzono 71 braków cen i cen jednostkowych w ogóle, co oznacza, że całkowity brak cen i cen jednostkowych stanowi 78 % zidentyfikowanych naruszeń podczas tej kontroli, powyższe oznacza, że ponad towarów 3/4 skontrolowanych towarów nie zawiera jakichkolwiek cen;
- w decyzji z dnia 21 czerwca 2019 r. (DGJ-KBP-ŻG.8361.125.2018) - 94 braków cen, kara 6.000 zł, gdzie stwierdzono 76 braków cen i cen jednostkowych w ogóle, co oznacza, że całkowity brak cen i cen jednostkowych stanowi 80 % zidentyfikowanych naruszeń podczas tej kontroli, powyższe oznacza, że 4/5 towarów skontrolowanych towarów nie zawiera jakichkolwiek cen;
- w decyzji z dnia 19 lipca 2019 r. (DGJ-KBP-ŻG.8361.136.2018) - 100 braków cen, kara 9.000 zł, gdzie stwierdzono 92 braków cen i cen jednostkowych w ogóle, co oznacza, że całkowity brak cen i cen jednostkowych stanowi 92 % zidentyfikowanych naruszeń podczas tej kontroli, powyższe oznacza, że 92 % skontrolowanych towarów nie zawiera jakichkolwiek cen;
- w decyzji z dnia 28 sierpnia 2019 r. (KBP-ŻG.8361.179.2018) - 218 braków cen, kara 15.000 zł, gdzie stwierdzono 176 braków cen i cen jednostkowych w ogóle, co oznacza, że całkowity brak cen i cen jednostkowych stanowi 80 % zidentyfikowanych naruszeń podczas tej kontroli, powyższe oznacza, że 4/5 towarów skontrolowanych towarów nie zawiera jakichkolwiek cen;

- w decyzji z dnia 10 września 2019 r., (sygn. akt KBP-ŻG.8361.183.2018), 89 braków cen, kara 17 000 zł, gdzie stwierdzono, iż dla 70 partii towarów nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru, co stanowi 79% zidentyfikowanych naruszeń podczas tej kontroli, powyższe oznacza, że 79 % towarów nie zawiera jakichkolwiek cen;
- w decyzji z dnia 27 września 2019 r. (sygn. akt KBP-ŻG.8361.182.2018), 110 braków cen, kara pieniężna w wysokości 20 000 zł, dla 87 partii towarów, nie uwidoczniło w jakiegokolwiek formie informacji o cenie oraz o cenie jednostkowej towaru, co stanowi 79 % zidentyfikowanych naruszeń podczas tej kontroli.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nie jest zasadne i jest niekorzystne dla strony przywoływanie powyższych decyzji przez stronę, ponieważ z uwagi na upływ 12-miesięcznego przedziału czasowego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach, wskazane przez stronę decyzje nie zostały przywołane w niniejszym postępowaniu, a przedmiotowe naruszenia nie zostały uwzględnione na użytek niniejszego postępowania z uwagi na upływ czasu, o którym mowa w tym przepisie. Gdyby wskazane naruszenia miały wpływ na wymiar kary, to naruszenie wykazane w zaskarżonej decyzji zostałyby określone trzydziestokilkukrotne naruszenie, a nie dwunastokrotne naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że naruszenia przepisów ustawy o informowaniu o cenach należy w przypadku tego przedsiębiorcy kwalifikować jako poważny lub wysoki stopień naruszenia obowiązków, ponieważ całkowity brak cen i cen jednostkowych występuje w przedziale od 78% do 92% stwierdzonych naruszeń w przywołanych przez stronę postępowaniach. Przywoływanie wybiórczo poszczególnych decyzji przez stronę jest chybione, ponieważ należy uwzględniać okoliczności każdej indywidualnej sprawy. W tym konkretnym przypadku odnoszącym się do zaskarżonej decyzji nie przeprowadzono w 12-miesięcznym przedziale czasowym kontroli w tym samym sklepie. Należy również wskazać, że nieskuteczność działań podejmowanych przez stronę nie zmienia stanu faktycznego polegającego na tym, że jest zidentyfikowane naruszenie.

W tym konkretnym przypadku, całkowity brak cen został zanotowany jako bardzo wysoki i odnosi się do partii 34 towarów w stosunku do partii 37 towarów przy których stwierdzono nieprawidłowości w trakcie przedmiotowej kontroli. Powyższe stanowi 92 % zidentyfikowanych naruszeń i wskazuje, że nie są podejmowane przez stronę działania w celu zapewnienia prawidłowości uwidaczniania cen i cen jednostkowych.

Strona podkreśliła, iż przy ocenie stopnia naruszenia obowiązków należało wziąć pod uwagę liczbę całego asortymentu dostępnego w sklepie i dopiero tę wartość należy porównać z ilością stwierdzonych naruszeń, zaś poważne naruszenia mają miejsce wtedy, gdy dotyczą przeważającej ilości asortymentu, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Odnosząc się do powyższego zarzutu, 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. Dane w zakresie wielkości asortymentu podawane przez przedsiębiorcę nie zostały zweryfikowane przez inspektorów. Należy zwrócić uwagę, że w dyrektywach wymiaru kary nie ma żadnego odniesienia do wielkości asortymentu, a inspektorzy nie mają obowiązku weryfikowania czy podawana przez przedsiębiorcę wielkość asortymentu jest zgodna z prawdą, 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.

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. Całej 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. Waga popełnionego naruszenia nie jest jedyną przesłanką uwzględnianą przy miarkowaniu kary. Do indywidualnych okoliczności uwzględnianych przez Prezesa Urzędu można zaliczyć również analizę przypadków naruszeń w 12 - miesięcznym przedziale czasowym w tych samych sklepach, co w tym konkretnym przypadku nie miało miejsca. Przy większej ilości naruszeń w indywidualnych przypadkach kary mogą być wyższe lub niższe. Ilość naruszeń nie stanowi bowiem w indywidualnym przypadku jedynej przesłanki uwzględnianej przy miarkowaniu kary. Miarkując wysokość nałożonej na Stronę kary Organ I instancji wziął pod uwagę, iż Strona po raz kolejny naruszyła obowiązki w sprawie uwidaczniania cen oraz fakt, iż nieprawidłowości dotyczyły 11,5 % poddanego ocenie asortymentu. Organ uznał, że brak uwidocznienia informacji o cenach i cenach jednostkowych stanowi poważne naruszenie obowiązków ciążących na przedsiębiorcy. Strona w znacznym zakresie naruszyła przepisy dotyczące uwidaczniania cen, istotne z punktu widzenia ich znaczenia dla ochrony praw i interesów konsumentów. Ponadto dyrektywy wymiaru kary z art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach nie zawierają w swojej treści uzależniania miarkowania kary od ilości uchybień, tylko od oceny dotychczasowej działalności przedsiębiorcy, która jest negatywna, ponieważ przedsiębiorca wciąż dokonuje naruszeń przepisów ustawy o informowaniu o cenach. Należy zwrócić uwagę, że notoryjność działań Strony czyli powtarzające się naruszenia są uwzględniane w decyzji i stanowią przesłankę oceny dotychczasowej działalności przedsiębiorcy co ma wpływ na wymiar kary. Dlatego też,

w ocenie Prezesa Urzędu, nie doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej czy zasady zaufania obywateli do Organu.

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 w zw. z art. 80 KPA jest oczywiście bezzasadny.

Ad. II Zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach

Pełnomocnik Strony podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach poprzez:

- uznanie, że doszło do naruszenia obowiązków z ustawy o informowaniu o cenach w stopniu wyższym niż znikomy, podczas gdy naruszenia dotyczyły 37 partii towarów;
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy o informowaniu o cenach,
- niewłaściwą ocenę dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie 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 brak 37 cen nie może być uznany za najwyższy stopień naruszenia obowiązków, gdyż należy brać pod uwagę skalę działalności przedsiębiorcy, w tym liczbę sklepów oraz ilość asortymentu;
- wysokość kar jest nieproporcjonalna do wysokości innych kar – tj. kary w wysokości około 20-21 tys. złotych organ nakładał za nieprawidłowości w znacznie szerszym zakresie.

Odnośnie powyższego zarzutu, Prezes Urzędu informuje co następuje.

Stopień naruszenia obowiązków wynikających z ustawy o informowaniu o cenach został zakwalifikowany w tym konkretnym przypadku jako poważny i stopień naruszenia został oceniony na 11,5 % w stosunku do skontrolowanych partii towarów. 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 sprzedawcę prowadzącego indywidualnie działalność gospodarczą w sklepie jak i na przedsiębiorcę prowadzącego sieć sklepów. Ponadto ustawa o informowaniu o cenach nie wskazuje jako okoliczności łagodzącej w postaci 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.

Niezadowolenie Strony z faktu, że nie jest informowana o zamiarze wszczęcia kontroli w konkretnym sklepie ma charakter subiektywny i nie wynika z przepisów prawa. Obowiązek nałożony na organ kontrolny poinformowania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli wynika z art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli wystawiane jest na podstawie art. 48 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, który to przepis określa elementy przedmiotowo istotne zawiadomienia. Do tych elementów należą: oznaczenie organu, data i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli, imię, nazwisko oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji. Do elementów przedmiotowo istotnych nie

należy wskazanie miejsca kontroli, placówki czy sklepu, gdzie przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą. Należy zwrócić uwagę, że przepisy szczególne mogą nakazać uwzględnianie w zawiadomieniach informacji o miejscu wykonania kontroli. Takie przepisy istnieją w poszczególnych branżach, ale jest to uwarunkowane charakterem prowadzonej działalności gospodarczej. W tym konkretnym przypadku, obowiązek uwidaczniania cen nałożony jest na przedsiębiorcę i bez znaczenia pozostaje fakt, ile ten przedsiębiorca posiada miejsc sprzedaży detalicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach, w każdym miejscu sprzedaży detalicznej przedsiębiorca powinien uwidocznic cenę oraz cenę jednostkową towaru w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Ponadto, Strona jest informowana z czasowym wyprzedzeniem o przedmiocie i zakresie kontroli, co pozwala na rzetelne przygotowanie się do kontroli. Z uwagi na okoliczność, że obowiązek przestrzegania przepisów ustawy o informowaniu o cenach jest nałożony na przedsiębiorcę, a nie na konkretny sklep, zarzut negatywnej praktyki stosowanej przez organ I instancji wysyłania zawiadomień o zamiarze przeprowadzenia kontroli bez wskazania adresu kontrolowanej placówki nie zasługuje na uwzględnienie. Obowiązkiem przedsiębiorcy jest przestrzeganie przepisów prawa w każdym miejscu prowadzenia sprzedaży detalicznej, co wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach.

Wskazywane przez Stronę okoliczności nie stanowią dyrektyw wymiaru kary, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o informowaniu o cenach.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niewłaściwej oceny dotychczasowej działalności przedsiębiorcy poprzez pominięcie okoliczności, iż wszystkie naruszenia zostały usunięte oraz podjęto działania mające na celu poprawę poziomu przestrzegania przepisów ustawy, Prezes Urzędu informuje, że powyższe okoliczności zostały uwzględnione przy miarkowaniu kary jako okoliczności łagodzącej. Należy zwrócić uwagę, że miarkowana kara nie ma charakteru maksymalnego. Zgodnie z poglądami doktryny: „*Uchylenie skutków deliktu oraz zaprzestanie działań wyczerpujących znamiona deliktu może być uznawane przez Organy administracji publicznej za okoliczność łagodzącą*” (Miroslaw Wincenciak „Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Wolters Kluwer, 2008, str. 158). 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 56 % górnego wymiaru kary. Powyższe oznacza, że uwzględniono okoliczności łagodzące w postaci podjęcia działań przez Stronę w zakresie usunięcia nieprawidłowości w trakcie kontroli.

Strona przywołała w swoim odwołaniu dziewięć kontroli, które miały miejsce w 2020 r. w sklepach na terenie województwa dolnośląskiego. Strona wskazała, że w trakcie tych kontroli inspektorzy nie zanotowali żadnych naruszeń, lub stwierdzono tylko jedno lub dwa naruszenia. Zdaniem Strony, organ niewłaściwie zastosował przesłankę uprzedniej działalności strony, gdyż w zaskarżanej decyzji wyliczył wyłącznie kontrole, które wykazały nieprawidłowości. We wskazanych placówkach sieci Biedronka inspektorzy Dolnośląskiego WIIH przeprowadzili czynności kontrolne, ale polegające na sprawdzeniu rzetelności obsługi klientów, a nie prawidłowości uwidaczniania cen. Jedynie w przypadku kontroli sklepu nr 3811 przy ul. Parafialnej we Wrocławiu (prawidłowa sygnatura akt kontroli to KHU.8361.49.2020) sprawdzano prawidłowość uwidaczniania cen i w jednym przypadku ujawniono rozbieżność cenową pomiędzy ceną towaru uwidocznioną na półce a ceną zarejestrowaną w kasie. Dolnośląski WIIH poinformował w swoim piśmie przekazującym sprawę do Prezesa Urzędu, że strona błędnie powołała się na wyniki dziewięciu kontroli, a faktycznie było ich osiem bo inspektorzy nie przeprowadzali kontroli wskazanej w odwołaniu pełnomocnika Sklep B 3868 (Strzelin), ŻNG.8361.99.2020, z dni 19-15 maja 2020r.

W tym miejscu należy wskazać, że **brzmienie art. 6 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach odnosi się do niewykonania 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. Przepis ten nie odnosi się do stwierdzonego wykonywania obowiązków przez przedsiębiorcę, tylko do stwierdzenia niewykonania obowiązków przez przedsiębiorcę.** Kontrole, które wskazywałyby na wykonanie obowiązków ustawy o informowaniu o cenach przez przedsiębiorcę nie są uwzględniane w niniejszym postępowaniu. Natomiast w niniejszym postępowaniu są przywoływane kontrole, które wskazują na niewykonanie obowiązków. Należy zwrócić uwagę, że w tym konkretnym przypadku brak cen oraz cen i cen jednostkowych przy towarach wymienionych w protokole wskazuje na systemowe działania podjęte przez spółkę uchylania się od podawania cen i cen jednostkowych w celu wytworzenia u konsumenta przeświadczenia, że towary są tańsze niż inne towary oznaczone cenami i cenami jednostkowymi. Wielokrotność takich naruszeń potwierdza charakter systemowy naruszeń obowiązków określonych przez ustawę o informowaniu o cenach w przypadku tego przedsiębiorcy. Administracyjna kara pieniężna musi spełniać swoją funkcję prewencyjną. Należy wskazać, że kara administracyjna nie jest w tym przypadku sztywna i automatycznie wymierzana bez uwzględnienia zagrożeń wartości wyróżnionych przez ustawę ze względu na interes publiczny, bez względu na rzeczywiste okoliczności sprawy i stopień zagrożenia interesu publicznego. Prezes Urzędu nie zgadza się ze stanowiskiem strony, że problem oznaczania cen został przez przedsiębiorcę praktycznie wyeliminowany. Wciąż przedsiębiorca narusza przepisy ustawy o informowaniu o cenach i powinien dołożyć należytej staranności aby ten problem został całkowicie wyeliminowany. Powyższe nie może stanowić argumentu do niestosowania kar administracyjnych w ogóle.

W ocenie Prezesa Urzędu, nałożona na przedsiębiorcę kara pieniężna ma charakter proporcjonalny. Wysokość kary jest zbliżona do dolnego wymiaru kary 20 000 zł, która jest nakładana za jednostkowe naruszenie w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o informowaniu o cenach i tylko nieznacznie ten próg przekracza.

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

Ad. III Wnioski Strony

Pełnomocnik Strony wniósł o:

- o uchylenie decyzji w całości i umorzenie postępowania w całości; względnie 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 o informowaniu o cenach; ewentualnie o:
- uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez orzeczenie kary w niższej wysokości.

Prezes Urzędu nie znajduje podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji i umorzenia postępowania w całości, albo 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, ewentualnie do uchylenia zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy poprzez orzeczenie kary w niższej wysokości.

Każde kolejne naruszenia, które zostały zidentyfikowane przez inspektorów Dolnośląskiego WIIH w dokładnie określonym 12 – miesięcznym przedziale czasowym od dnia zidentyfikowania naruszenia po raz pierwszy, czyli od dnia 26 lipca 2019 r. mają wpływ na procentowe zwiększenie wymiaru kary przy każdym stwierdzonym naruszeniu. Należy zwrócić uwagę, że działanie przedsiębiorcy polegające na ignorowaniu obowiązku

informowania o cenach skutkuje nakładaniem kolejnych kar na przedsiębiorcę. W tym konkretnym przypadku, za dwunaste naruszenie kara została wymierzona w wysokości 56 % górnego wymiaru kary. Uprzednie naruszenia w tym przedziale czasowym skutkują proporcjonalnym podwyższaniem wymiaru kary. Każde kolejne naruszenie ma wpływ na wymiar kary w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1400/19) orzekł:

„ (...) w przypadku kary pieniężnej nakładanej w oparciu o przepis art. 6 ust. 2 ww. ustawy, przyjęc należy, że jeśli uprzednio przedsiębiorca karany był za naruszanie określonych norm ustawy, to dalsze nieprzestrzeganie zapisów ustawy, o jakich mowa w art. 4, winno spotkać się z karą bardziej dotkliwą, skoro ukarany nadal nie stosuje się do nakazów prawa”.

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

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

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

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

Wagę naruszenia prawa odnosi się do poziomu naruszenia norm chroniących interes publiczny lub interes społeczny, rozumiany jako interes konkretnej grupy społecznej. W tym przypadku chodzi o naruszenie interesu społecznego, czyli interesu konsumentów. Strona wciąż nie przyjmuje do wiadomości, że w istotny sposób narusza interes tej grupy społecznej, która posiada uprawnienie do zapoznania się z ceną przed zawarciem umowy sprzedaży. W ocenie Prezesa Urzędu, nie zachodzi w tym przypadku znikoma waga naruszenia prawa, ponieważ strona narusza interes konsumentów w sposób notoryjny, co ma charakter systemowy i może być kwalifikowane jako naruszenie interesu publicznego. Strona wykorzystuje sytuację, że konsument jest stroną słabszą w relacji z przedsiębiorcą i narzuca mu sposób dokonywania zakupu bez możliwości uprzedniego zapoznania się z ceną.

Prezes Urzędu stoi na stanowisku, iż ustalony stan faktyczny nie stwarzał podstaw do uznania powstałego naruszenia za znikome a zawinienie Strony było ewidentne. Konsumentom pozbawieni dostępu do prawidłowo uwidocznionych cen, a także cen jednostkowych towarów pozbawieni są tym samym możliwości pełnego rozeznania i podjęcia obiektywnej decyzji w sprawie dokonania zakupu. W ocenie Prezesa Urzędu, nie zachodzi w tym przypadku znikome naruszenie prawa, a całościowa ocena zgodności z prawem działania Strony, która narusza obowiązek administracyjno-prawny jest niekorzystna dla Strony. W trakcie kontroli Strona uzupełniła brakujące ceny i ceny jednostkowe w tym konkretnym sklepie. Nie można zakwalifikować tej przesłanki jako zaprzestania naruszania prawa, ponieważ faktem znanym Prezesowi Urzędu z urzędu jest fakt, iż na terenie województwa dolnośląskiego kontrole Dolnośląskiego 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 Dolnośląskiego 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 Dolnośląskiego 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 przestrzeżenie przez przedsiębiorcę przepisów ustawy o informowaniu o cenach.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 KPA Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy. Należy przy tym podkreślić, że utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji jest konsekwencją dokonania przez Organ drugiej instancji oceny, że decyzja Organu pierwszej instancji była prawidłowa i co do istoty sprawy identyczna, jak decyzja podjęta przez Organ drugiej instancji. Prezes Urzędu przychylił się tym samym do ustaleń poczynionych w toku postępowania przez Organ pierwszej instancji oraz uznał, iż Dolnośląski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę Jeronimo Martins Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Kostrzynie, karę pieniężną w wysokości 22 260 zł w związku z dwunastokrotnym 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 26 lipca 2019 r.

Tym samym decyzja Dolnośląskiego WIIH (sygn. akt KHU.8361.4.2020KBP-ŻG.8361.34.2020) z dnia 6 października 2020 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/