



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KRR. 411.4.1.2024

**Pan
Tomasz Chróstny
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 57/2025 Kolegium NIK z dnia 27 sierpnia 2025 r.

**R/24/004/KRR Wybrane aspekty działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w zakresie wykrywania naruszeń**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ¹ Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Chróstny, Prezes ² , od 27 stycznia 2020 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą, od 1 do 26 stycznia 2020 r. nie powołano kierownika jednostki.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Prezesa UOKiK w zakresie identyfikacji negatywnych zjawisk rynkowych i wykrywania naruszeń.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia ³ kontroli z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jolanta Krzyżanowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/67/2024 z 18 października 2024 r.2. Piotr Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/66/2024 z 18 października 2024 r.3. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/68/2024 z 18 października 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-3, 21, 173-177, 2831)

¹ Dalej: UOKiK lub Urząd.

² Dalej: Prezes UOKiK lub Prezes Urzędu.

³ Do dnia 31 grudnia 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Prezesa UOKiK dotyczące identyfikacji negatywnych zjawisk rynkowych i wykrywania naruszeń w zakresie objętym badaniem kontrolnym.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Prezes UOKiK, działając jako centralny organ administracji rządowej odpowiedzialny za kształtowanie oraz realizację polityki ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce, w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami realizował zadania w zakresie wykrywania naruszeń.

Eliminowanie nieuczciwych praktyk rynkowych prowadzono w oparciu o tzw. metody reaktywne, polegające na interwencji w przypadku działań przedsiębiorców naruszających reguły konkurencji, i proaktywne poprzez wdrażanie rozwiązań służących zwiększeniu uczciwej rywalizacji na rynku. Podstawowym źródłem identyfikacji negatywnych zjawisk rynkowych były głównie formalne zawiadomienia i zgłoszenia tzw. sygnalistów składane na platformie dla sygnalistów oraz w programie łagodzenia kar.

Rozpatrywanie objętych badaniem kontrolnym 47 zawiadomień (dotyczących spraw z zakresu postępowania antymonopolowego, postępowania w zakresie przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi) było rzetelne, adekwatne do wagi i charakteru problemu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania Prezesa UOKiK w zakresie identyfikacji negatywnych zjawisk rynkowych i wykrywania naruszeń

- Opis stanu faktycznego 1. Prezes Urzędu realizował zadania określone w art. 31 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁷ z użyciem narzędzi przewidzianych w u.o.k.k. i w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁸, w szczególności przez prowadzenie postępowań, w tym wyjaśniających, kontroli, kierowanie wezwań i wystąpień do przedsiębiorców, wydawanie decyzji, prowadzenie badań zachowań rynkowych przedsiębiorców, kontakty z organizacjami producentów żywności, przeprowadzanie ankiet w toku postępowań, wymianę doświadczeń i informacji.

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto wybrane działania Prezesa UOKiK podejmowane w latach 2020-2024 w zakresie rynku sieci wielkopowierzchniowych, rynku samochodowego i rynku wieprzowiny. Ponadto w toku czynności kontrolnych analizą objęto działania Prezesa Urzędu na

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 594, ze zm., dalej: u.o.k.k. lub ustawa.

⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1773, dalej: ustawa o przewadze kontraktowej.

rynkach: mleka i przetwórstwa mlecznego, rzepaku, roślin oleistych i strączkowych, a także na rynku paneli fotowoltaicznych, rynku mediów (sprawy dotyczące koncentracji spółek PKN Orlen S.A. i Polska Press sp. z o.o. oraz Agora S.A. i Eurozet sp. z o.o.) oraz w zakresie sprawy sprzedaży tzw. alkotubek.

Wykrywanie naruszeń, w tym identyfikację negatywnych zjawisk rynkowych, Urząd prowadził w oparciu o tzw. metody reaktywne i proaktywne⁹. Dywersyfikował źródła pozyskiwania informacji i sposoby wykrywania naruszeń. Podstawowymi źródłami identyfikacji negatywnych zjawisk rynkowych były m. in. formalne zawiadomienia, zgłoszenia przez tzw. „sygnalistów” na platformie¹⁰ dla sygnalistów, program łagodzenia kar (leniency)¹¹, poradnictwo konsumenckie prowadzone przez Infolinię Konsumencką oraz E-poradnictwo, analizy mediów (prasy, internetu), informacje od innych organów administracji publicznej (w tym rzeczników konsumentów, Inspekcji Handlowej), wymiana doświadczeń w ramach współpracy z Komisją Europejską i organami ochrony konkurencji z pozostałych państw członkowskich UE za pośrednictwem Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN), kontakty bilateralne z odpowiednikami UOKiK w innych krajach, działania (techniki OSINT¹² oraz informatyka śledcza), badania rynku (m. in. monitoring mediów, portali), wyodrębniony w kwietniu 2021 r. w strukturze UOKiK Wydział Dochodzeniowy, umowy od podmiotów na danym rynku produktowym, informacje branżowe. Metody proaktywne¹³ stosowane były doraźnie, m. in. w oparciu o kolejne poszlaki, przebieg zdarzeń, przeszukań.

W wyniku wprowadzenia anonimowej platformy tzw. „sygnalistów”, pozyskano m.in. informacje o zмовach rynkowych, które rzadziej są przekazywane bezpośrednio przez konsumentów lub media. Formularz zgłoszeniowy zawierał pytania, które pomagały sygnaliście w doborze przekazywanych informacji. W 2022 r. dodatkowo uruchomiono dedykowaną skrzynkę e-mail oraz infolinię. Pracownik Departamentu Ochrony Konkurencji (który odpowiadał w znacznej mierze za obsługę programu ochrony sygnalistów) oceniał, czy dany sygnał realnie może dotyczyć podejrzenia naruszenia prawa konkurencji. Natomiast wiadomości e-mailowe i nagrania, których przedmiot nie dotyczył praktyk ograniczających konkurencję, a przykładowo dotyczyły zagadnień konsumenckich lub innych kompetencji przekazywano do wiadomości i ewentualnego wykorzystania właściwym merytorycznie komórkom UOKiK. Także program łagodzenia kar (leniency) przyczyniał się do ujawniania określonego naruszenia. Sprawy z zakresu przewagi kontraktowej

⁹ W zakresie reaktywnych metod wykrywalności Prezes Urzędu wykorzystuje: analizę formalnych zawiadomień; współpracę z sygnalistami; współpracę z wnioskodawcami programu łagodzenia kar. W zakresie metod proaktywnych, Prezes Urzędu korzysta z bardziej doraźnie kształtowanych metod własnej analityki rynkowej.

¹⁰ Prezes Urzędu rozpoczął prace nad pozyskiwaniem informacji od sygnalistów w 2016 r., w 2017 r. oficjalnie wprowadził program dla sygnalistów, a w grudniu 2019 r. została uruchomiona anonimowa platforma dla sygnalistów. Poza platformą, do UOKiK wpływały zgłoszenia na skrzynkę e-mail oraz na nr infolinii, do których UOKiK nie prowadził rejestru. Gdy dany sygnał realnie dotyczył podejrzenia naruszenia prawa przekazywany był do wiadomości i ewentualnego wykorzystania, do właściwych komórek UOKiK. Pod koniec 2022 r., w celu zwiększenia dostępności i ułatwienia komunikacji z sygnalistami, dodatkowo uruchomiono dedykowaną skrzynkę e-mail oraz infolinię, za pośrednictwem której osoba posiadająca wiedzę o naruszeniu prawa konkurencji mogła zostawić wiadomość głosową.

¹¹ Funkcjonujący od prawie 20 lat.

¹² Open Source Intelligence, tzw. biały wywiad.

¹³ W oparciu o kolejne poszlaki, działania ex officio, np. białe wywiady, badania oraz monitoring rynku (np. monitoring mediów, portali społecznościowych etc.). Prezes Urzędu stara się odtworzyć możliwy przebieg zdarzeń na rynku w celu upewnienia się, że mogło dojść do naruszenia i np. wystąpienia do sądu o zgodę na przeprowadzenie przeszukania.

wymagały pozyskania informacji o nieprawidłowościach w łańcuchu dostaw produktów żywnościowych, poprzez: badania rynku prowadzone przez Departament Analiz Rynkowych¹⁴ w uzgodnieniu z jednostkami orzecznymi UOKiK; przekrojowe postępowania wyjaśniające prowadzone przez jednostki orzecznice; kontakty pisemne i osobiste z organizacjami producentów żywności; ankiety prowadzone w toku postępowań mające na celu pozyskanie informacji o ewentualnych nieprawidłowościach; wymianę doświadczeń i informacji o naruszeniach w kilku formatach międzynarodowych; bieżący przegląd sygnałów medialnych; komunikację publiczną z zachętą do zgłaszania UOKiK nieprawidłowości, współpracę z innymi organami i podmiotami. Urząd korzystał z wszelkich dostępnych źródeł wiedzy. W celu rozpowszechniania problematyki z zakresu praktyk ograniczających konkurencję (efekt edukacyjny i prewencyjny oraz aktywizacji zawiadamiających). Urząd m. in. publikował komunikaty prasowe, 25 listopada 2022 r. przeprowadził prelekcję skierowaną do pracowników zajmujących się problematyką zamówień publicznych. Ponadto na stronie internetowej Urzędu ogłaszano najistotniejsze podejmowane działania i ich wyniki (decyzje, istotne wszczęcia, raporty lub wytyczne). Urząd korzystał z systemu Elektronicznego Zarządzenia Dokumentacją¹⁵, który pełnił funkcję systemu kancelaryjnego¹⁶ i spełniał formę pomocniczą, z uwagi na to, że akta spraw prowadzone były papierowo. Ponadto korzystał z systemu Lotus, w którym m. in. ewidencjonowano etapy pracy Komitetu do spraw konsumenckich lub Komitetu do spraw konkurencji¹⁷. Wdrożone systemy i narzędzia analizy danych wspierały proces analityczno-rozpoznawczy.

(akta kontroli str. 22-26, 212-220, 413-421, 460-477, 498-530, 555-557, 559-562, 631, 873-881, 883-884, 916, 923-924, 928, 933-934, 936, 971-972, 1305-1316)

Działania Prezesa Urzędu z wykorzystaniem mechanizmów identyfikujących negatywne zjawiska rynkowe i wykrywanie naruszeń, w każdym przypadku odnosiły się do danego rynku, do zachowań rynkowych przedsiębiorców.

2. W planach działalności UOKiK na lata 2020 – 2024 określono m. in. obszary, cele, najważniejsze projekty (działania) służące realizacji celu, uzasadnienie uznania projektu za strategiczny, mierniki określające stopień realizacji celu, organy z jakimi UOKiK współpracuje w ramach projektu, zagadnienia i problemy do poruszenia na forach zespołów resortowych i międzyresortowych zmierzających do ochrony określonych rynków. Powyższe określenia zawarte w planach działalności, nie odnosiły się wprost do obszaru rynku sieci wielkopowierzchniowych, rynku motoryzacyjnego oraz tuczu kontraktowego, lecz zostały określone i przypisane rynkom w obszarze spraw antymonopolowych, konsumenckich czy przewagi kontraktowej. W okresie objętym kontrolą, Prezes Urzędu realizował 33 projekty we współpracy z instytucjami krajowymi i zagranicznymi. Uczestniczył w zobowiązaniach projektowych (programy UE, strukturalne, spójności, twinningowe, pomocowe i zewnętrzne), w których partycypował zarówno wkładem osobowym jak i finansowym.

(akta kontroli str. 871-916, 1064-1065)

¹⁴ Dalej: DAR.

¹⁵ Dalej: EZD.

¹⁶ Instrukcja kancelaryjna Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 września 2018 r.

¹⁷ Komitet Ewaluacyjny do spraw Konsumenckich, zwany dalej „Komitetem do spraw Konsumenckich” i Komitet Ewaluacyjny do spraw Konkurencji, zwany dalej „Komitetem do spraw Konkurencji” (przy czym obejmuje on również sprawy z zakresu przewagi kontraktowej) – powołane na § 1 ust. 1 Wytycznych w sprawie powołania i funkcjonowania Komitetów Ewaluacyjnych w UOKiK.

Dyrektor Biura Prezesa UOKiK oświadczyła, że w planach działalności UOKiK nie definiowano obszarów z podziałem na poszczególne rynki z uwagi na wielość rynków w gospodarce narodowej. W związku z powyższym, Prezes UOKiK nie wyróżniał ryzyk w zakresie planowanych działań przez odniesienie do konkretnego rynku. Natomiast Cele i ryzyka zostały określone, i przypisane rynkom podlegającym działaniom podejmowanym w zasadniczych obszarach aktywności UOKiK, tj. w obszarze spraw antymonopolowych, konsumenckich czy przewagi kontraktowej. W okresie objętym kontrolą, ryzyka dotyczące ustawowych kompetencji Prezesa UOKiK w zakresie: ochrony konkurencji, przewagi kontraktowej, zbiorowych interesów konsumentów, ujmowane były w planie działalności UOKiK na podstawie § 5 ust. 1. zarządzenia nr 24/2017 Prezesa UOKiK z dnia 12 września 2017 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem, planowania działalności, sprawozdawczości i samooceny w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, tj. po opracowaniu wewnętrznych rejestrów ryzyk przez kierowników poszczególnych komórek merytorycznych.

(akta kontroli str. 883-884, 916, 1528-1531, 1563-1608, 1648-1653, 1772-1773)

3. Jednym z głównych mechanizmów mających na celu identyfikację negatywnych zjawisk rynkowych były zawiadomienia/sygnały, w rozumieniu u.o.k.k. W odpowiedzi na składane zawiadomienia, zgodnie z u.o.k.k., w terminie przewidzianym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego¹⁸, informowano zawiadamiającego. Postępowania w sprawach: praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, praktyk ograniczających konkurencję, a także przewagi kontraktowej były postępowaniami wszczynanymi z urzędu¹⁹.

(akta kontroli str. 646-649, 1119-1166, 1720-1753, 2179-2180)

Według oświadczenia dyrektora Departamentu Prawnego UOKiK, o podjęciu interwencji w danej sprawie (zawiadomienia/sygnału) oraz o wybranym środku tej interwencji, Prezes Urzędu opierał się m. in. na ocenie okoliczności danej sprawy, a w szczególności intensywności lub skali naruszenia (zagrożenia) daną praktyką interesu publicznego (wagą praktyki). Ponadto uwzględniano inne czynniki, nie dotyczące istoty samego naruszenia, związane z aspektami natury proceduralnej lub organizacyjnej, w tym potrzebę właściwej alokacji zasobów Urzędu, z możliwością osiągnięcia pożądanego rezultatu (usunięcia naruszenia lub jego skutków) w drodze uzyskania przez poszkodowany podmiot ochrony prawnej na drodze sądowej lub w inny sposób. Decyzja co do podjęcia określonego działania (wszczęcia postępowania lub skierowania wystąpienia) poprzedzona była oceną danej sprawy, jej okoliczności faktycznych, analizą w zakresie stopnia naruszenia interesu publicznego w sprawie oraz spodziewanych efektów działania organu. Wpływające do Urzędu sygnały/zawiadomienia były źródłem wiedzy o rynku oraz umożliwiały jego monitoring, i były rejestrowane w systemie EZD oraz w Rejestrze skargowym.

W roku 2020 do Urzędu odnotowano wpływ 13 321 sygnałów, w 2021 - 17 670, w 2022 - 18 660, w roku 2023 - 23 997, do dnia 25 listopada 2024 r. - 24 631. Rozpatrywaniem sygnałów/zawiadomień konsumenckich zajmował się Wydział

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: kpa.

¹⁹ Charakter prawny zawiadomienia zgłoszonego w trybie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów był przedmiotem oceny sądowej, m.in. Naczelnego Sądu Administracyjnego. Główną przesłanką zawartą w ustawie, która odnosi się do działań Prezesa Urzędu, warunkując możliwość jego interwencji na podstawie ustawy, jest przesłanka interesu publicznego.

ds. monitorowania skarg konsumenckich²⁰. Wpływające zawiadomienia/sygnały, zgodnie z instrukcją kancelaryjną UOKiK będącą załącznikiem nr 1 do zarządzenia Prezesa UOKiK Nr 24/2018 z dnia 25 września 2018 r., kierowano do Kancelarii UOKiK, następnie do sekretariatu DAR-4, zastępcy dyrektora DAR, właściwego pracownika merytorycznego DAR-4 celem dalszego procedowania, w tym ewentualnego wykorzystania w podejmowanych działaniach. Zawiadomienia/sygnały z zakresu przewagi kontraktowej były rozpatrywane przez dwie komórki organizacyjne UOKiK, tj. Departament Przewagi Kontraktowej oraz Delegaturę UOKiK w Bydgoszczy.²¹ Komórki organizacyjne Urzędu współdziałały²² ze sobą, zgodnie ze swoją właściwością, celem realizacji zadań. Wieloetapowy i wielopłaszczyznowy sposób oceny zawiadomień/sygnatów funkcjonujący w Urzędzie miał zapewnić prawidłową ocenę zjawisk zgłaszanych przez konsumentów. Nadzór nad udzielaniem odpowiedzi sprawowali przełożeni pracowników, mający pełny wgląd w spis spraw danej jednostki, co zapobiec miało dowolności rozpatrzenia zawiadomienia/sygnatu.

(akta kontroli str. 1119-1165, 1362-1365)

Na rynku sieci wielkopowierzchniowych w latach 2020-2024 w zakresie praktyki stosowania przez sieci wielkopowierzchniowe nieuzgodnionych rabatów handlowych - do UOKiK wpłynęło 10 zawiadomień/sygnatów. Na niniejsze sygnały Urząd udzielił odpowiedzi, poza jednym anonimem. W dwóch przypadkach zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające.²³

W zakresie praktyki dotyczącej nieprawidłowego oznakowania kraju pochodzenia świeżych owoców i warzyw w sieciach wielkopowierzchniowych - wpłynął do Urzędu jeden sygnał, natomiast w przypadku praktyki dotyczącej wprowadzania konsumentów w błąd poprzez uwidacznianie niższej ceny na półce niż przy kasie oraz braku ceny na półce - 148 sygnałów, z czego 137 dotyczyło jednego podmiotu prowadzącego działalność na runku sieci wielkopowierzchniowych²⁴ (sygnały te wykorzystano w postępowaniu prowadzonym przez UOKiK zakończonym decyzją²⁵ oraz przedłożono w toku postępowania sądowego).²⁶

(akta kontroli str. 2155-2157)

W zakresie praktyk ograniczających konkurencję na polskim rynku obrotu samochodami wpłynęło 26 zawiadomień/sygnatów. Badaniem szczegółowym objęto 21 z nich. W trzech z 21 objętych badaniem udzielono odpowiedzi zawiadamiającemu i wszczęto postępowania²⁷ wyjaśniające, w trzech przypadkach nie udzielono odpowiedzi (w jednym²⁸ z uwagi na anonimowość

²⁰ Dalej: DAR-4.

²¹ Zgodnie z § 43 ust. 2 pkt 4) i 6) oraz § 52 pkt 4) i 5) Regulaminu organizacyjnego UOKiK, dalej: Regulamin.

²² § 25 ust. 2 Regulaminu.

²³ Sprawa [redacted]

²⁴ [redacted]

²⁵ [redacted]

²⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2023 r. (sygn. [redacted])

²⁷ Nr spraw: [redacted]
- wystąpiono w trybie art. 49a u.o.k.k. [redacted]
interwencji Prezesa UOKiK spółka [redacted] zmieniła swój regulamin. [redacted]
zawiadamiający został poinformowany, że prowadzone jest postępowanie wyjaśniające a przekazane przez niego informacje mogą zostać wykorzystane na potrzeby tego postępowania.

²⁸ Nr sprawy [redacted]

informacji, w dwóch²⁹ z uwagi na ich przekazanie do wiadomości lub ewentualnego wykorzystania). W pozostałych 15 udzielono odpowiedzi wnoszącemu zawiadomienie/sygnal. Analiza 13 zawiadomień/sygnalów nie dała podstaw do podjęcia działań. W wyniku przeanalizowania pozostałych dwóch³⁰ zawiadomień, nie stwierdzono podstaw do podjęcia dalszych kroków³¹, w tym do sformułowania wniosku do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³² o wyrażenie zgody na przeprowadzenie przeszukania (art. 105n u.o.k.k.).

(akta kontroli str. 1362-1369, 2188-2242, 2257-2343)

W przedmiocie rynku wieprzowiny wpłynęło 16 zawiadomień/sygnalów dotyczących m.in. nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej, zaniżania cen mięsa i żywca wieprzowego oraz niskiego wynagrodzenia w umowach kontraktowych. Odpowiedzi udzielono na 14 zawiadomień, w których głównie informował o prowadzonych już postępowaniach wyjaśniających w konkretnych sprawach lub o podjętych już działaniach wobec wskazanych w zawiadomieniach przedsiębiorstw. Brak odpowiedzi na pozostałe dwa zawiadomienia wynikał z braku danych kontaktowych zawiadamiającego oraz przekazania sprawy do innego organu wg właściwości, o czym zawiadomiono wnoszącego.

(akta kontroli str. 17-20, 486-497, 510-511, 1038-1040, 1045, 1050-1051, 2179-2182)

4. Zadania z zakresu analizowania aspektów ekonomicznych i rynkowych mające na celu ochronę konkurencji i konsumentów zostały przypisane głównie DAR. Badaniem zjawisk rynkowych, poza DAR, zajmowały się również komórki orzecznicze Urzędu, w ramach postępowań wyjaśniających oraz Departament Rozwoju Analiz w zakresie przeciwdziałania zatorom płatniczym. W okresie objętym kontrolą DAR przeprowadził 29 badań, które zrealizowano głównie w ramach postępowań wyjaśniających³³. Zakres prowadzonych analiz rynkowych obejmował m. in. takie sektory gospodarki jak: usługi (paczkowe, kurierskie, reklamowe, finanse - kredyty bankowe i hipoteczne); nieruchomości; handel (sieci handlowe, pośrednicy handlowi); przemysł (papier, materiały budowlane, akumulatory, cement, wapno); rolnictwo (pomidory, wieprzowina, jabłka); energetyka (fotowoltaika, dystrybucja węgla); motoryzacja (sprzedaż samochodów, sprzedaż części zamiennych); ochrona zdrowia (farmaceutyka, odpady medyczne); media.

Głównym celem analiz było określenie struktury rynku, ocena stopnia koncentracji, identyfikacja zagrożeń dla konsumentów oraz analiza potencjalnych praktyk antykonkurencyjnych.

(akta kontroli str. 17-18, 516-518, 521-522)

W odniesieniu do rynku sieci wielkopowierzchniowych zostały sporządzone przez UOKiK i opublikowane na stronie internetowej dwa raporty dotyczące:

- a) rabatów handlowych; raport ten powstał w wyniku wszczętych przez UOKiK pięciu postępowań wyjaśniających wobec 19 spółek prowadzących sieci

²⁹ Nr sprawy [REDAKTOWANE]

³⁰ Nr sprawy [REDAKTOWANE]

³¹ Trzy notatki robocze: dwie sporządzone na etapie analizy zawiadomienia oraz trzecia na etapie pogłębionej analizy sprawy.

³² Dalej: SOKiK.

³³ Badania prowadzone były również poprzez pozyskiwanie informacji od przedsiębiorców, analizę ofert produktowych oraz weryfikację metodologii rynkowych.

handlowe³⁴ oraz zainicjowanych dalszych postępowań wyjaśniających wobec trzech sieci handlowych, których praktyki wzbudziły największe wątpliwości;

- b) opłat okołosprzedawczych; raport ten powstał w oparciu o skierowane przez UOKiK zapytania do 35 podmiotów (wszystkich największych organizatorów sieci handlowych w Polsce), w wyniku których otrzymano informacje: o liczbie i rodzajach opłat stosowanych przez poszczególne sieci handlowe, dotyczące zgodności polityki organizatorów sieci handlowych z przepisami implementowanymi do polskiego porządku prawnego w związku z dyrektywą PE i Rady (UE) 2019/633³⁵, a ponadto zgromadzono dane finansowe o wielkości i strukturze przychodów sieci handlowych z opłat oraz skierowano dodatkowe pytania do 22 sieci handlowych w sprawie wybranych opłat, w przypadku których powstały wątpliwości.

W następstwie powyższych badań, zakończonych raportami, wyodrębniono rodzaje praktyk, które mogły budzić wątpliwości co do ich zgodności z przepisami prawa (tj. m.in. praktyka mogąca prowadzić do finansowania przez dostawców działalności gospodarczej, prowadzonej przez sieci handlowe, poprzez pobieranie opłat za dostarczanie dostawcy produktów z centrów logistycznych sieci handlowej do placówek sprzedaży detalicznej należących do tej sieci). Ponadto, wszczęto postępowania wyjaśniające wobec 5 podmiotów prowadzących sieci handlowe, w zakresie warunków uzyskiwania opłat za usługi świadczone na rzecz współpracujących z nimi dostawców.

(akta kontroli str. 563-592, 593-609, 616-617, 624-632, 640-652)

Dyrektor Departamentu Prawnego oświadczyła, że wszystkie największe sieci wielkopowierzchniowe działające w Polsce były w latach 2020-2024 stale monitorowane przez UOKiK w zakresie ustalonych problemów badawczych (badania rynku - rabaty, opłaty, dodatkowe usługi), problemów doraźnych wynikających z wiedzy z urzędu (własna analiza umów, wiedza z innych postępowań) oraz zewnętrznych sygnałów uzyskiwanych przez Urząd.

(akta kontroli str. 588)

W zakresie ochrony interesów konsumentów Prezes UOKiK, w okresie objętym kontrolą, identyfikował negatywne zjawiska występujące w obszarze ochrony interesów konsumentów m. in. przy współpracy z Inspekcją Handlową, która przeprowadzała kontrole planowe, wynikające z Planów kontroli opracowanych przez Prezesa UOKiK na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej³⁶. W przypadku podejrzenia możliwości naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez takich przedsiębiorców, Prezes Urzędu decydował o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, wszczęciu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub wystosowaniu tzw. wystąpienia miękkiego, o którym mowa w art. 49a u.o.k.k.

(akta kontroli str. 589-592)

W wyniku badania rynku sprzedaży i serwisu samochodów osobowych w Polsce, UOKiK sporządził dwie analizy. Z pierwszej sporządzono opracowanie pn. „Wyniki badania rynku sprzedaży i serwisu samochodów osobowych w Polsce”³⁷, gdzie badaniem objęto importerów prowadzących sieci sprzedaży i serwisu aut

³⁴ W ramach tych postępowań ankietowano 20 wybranych dostawców, którzy sprzedawali produkty rolno-spożywcze do sieci handlowych i udzielali rabatów.

³⁵ Dz.U.U.E.L.2019.111.59.

³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 312.

³⁷ DAR.2.401.3.2018/MU (dat wszczęcia 17 grudnia 2018 r., data zakończenia 16 maj 2022 r.).

osobowych (15 podmiotów mających łącznie 93,7% rynku sprzedaży), które były odpowiedzialne za sprzedaż 28 marek samochodów osobowych, w tym 18 najpopularniejszych marek samochodów osobowych w Polsce. Celem badania było zebranie informacji dotyczących rynków: sprzedaży nowych pojazdów osobowych przez importerów wewnątrz swoich autoryzowanych sieci dealerom oraz przez autoryzowanych dystrybutorów (dealerów) klientom końcowym, sprzedaży części zamiennych do samochodów osobowych przez importerów wewnątrz swoich autoryzowanych sieci autoryzowanym stacjom obsługi, sprzedaży części zamiennych i usług serwisowych do pojazdów osobowych przez autoryzowane stacje obsługi klientom końcowym.

Głównymi tematami, które budziły zainteresowanie Urzędu były relacje między dealerami, a importerami w zakresie: zmów pomiędzy importerami i dealerami sprzedaży nowych samochodów osobowych oraz części zamiennych, czy podmioty ubiegające się o prowadzenie ASO mają takie same warunki przystąpienia do autoryzowanej sieci serwisowej, przekazywania informacji technicznych niezależnym warsztatom i użytkownikom pojazdów, sprawdzenia kwestii usuwania przedsiębiorców z sieci sprzedaży i serwisu, raportowania danych odnośnie sprzedaży importerom.

[REDAKCE]

Celem kolejnej analizy, z której sporządzono opracowanie pn. „Raport z badania rynku części zamiennych i akcesoriów motoryzacyjnych”³⁸ było ustalenie definicji rynku właściwego w aspekcie produktowym i geograficznym oraz ustalenie struktury podmiotowej rynku, stwierdzenie bądź nie posiadania pozycji dominującej, a także zachowania dystrybutorów w zakresie dostępu producentów części do sieci dystrybutorów oraz w zakresie sprzedaży dystrybutorów poprzez własną sieć franczyzową/agencyjną nie naruszającą prawa konkurencji. Przeprowadzona analiza z badania rynku części zamiennych i akcesoriów motoryzacyjnych nie dała podstaw do wszczęcia postępowań wyjaśniających czy właściwych.

(akta kontroli str. 1370-1375, 1380-1391, 1657-1661, 1772-1773, 1776-1790)

W zakresie rynku wieprzowego DAR przeprowadził dwa postępowania w sprawie badania rynku wieprzowego, tj. postępowanie wyjaśniające w sprawie zbadania rynku wieprzowiny, wszczęte 13 listopada 2020 r. i zakończone 30 listopada 2022 r. oraz postępowanie wyjaśniające w sprawie zbadania krajowego rynku mięsa i wyrobów wieprzowych, wszczęte 15 lipca 2022 r. i zakończone 12 grudnia 2023 r.³⁹.

Z badania rynku wieprzowego sporządzono raport. Badaniem objęto podmioty odpowiadające za co najmniej 70% krajowego rynku skupu żywca wieprzowego pod względem liczby ubitych zwierząt⁴⁰. W ramach badania przeanalizowano m.in. postanowienia umów zawieranych pomiędzy pięcioma przedsiębiorcami organizującymi tucz kontraktowy z dostawcami trzody chlewnej. Analiza umów tuczu kontraktowego przeprowadzona przez DAR wykazała, iż niektóre postanowienia umów budziły w świetle przepisów wątpliwości dotyczące braku

³⁸ Badanie (DAR-2.401.3.2020) przeprowadzono ze względu na sygnały docierające do Prezesa Urzędu od uczestników rynku sprzedaży części zamiennych.

³⁹ DAR-1.401.3.2022.MS

⁴⁰ Badaniem objęto 57 podmiotów prowadzących ubój trzody chlewnej, 68 pośredników wskazanych przez badane ubojnie jako ich najwięksi dostawcy żywca wieprzowego oraz jeden podmiot nieprowadzący uboju, ale będący istotnym uczestnikiem rynku wieprzowiny. Dobór próby badawczej uwzględnił zarówno podmioty nie wchodzące w skład grup kapitałowych, jak i te wchodzące w ich skład.

mechanizmów pozwalających producentom rolnym na rozwiązanie umowy w przypadku niewywiązywania się z niej przez odbiorcę tuczników, jednostronność w zakresie kar umownych - przewidziane głównie wobec producenta rolnego, przy minimalnym lub zerowym zakresie odpowiedzialności odbiorcy, nieprzejrzyste zasady kalkulacji wynagrodzenia rolnika i potencjalnego dochodu oraz brak określenia terminów płatności za dostarczone świnie w niektórych przypadkach. W dniu 3 czerwca 2022 r. DAR przekazał do Delegatury UOKiK w Bydgoszczy i Departamentu Przewagi Kontraktowej wersję roboczą raportu, do której nie zgłoszono uwag. Delegatura UOKiK w Bydgoszczy, w trybie roboczym, zwróciła się o przekazanie części dokumentów źródłowych, tj. wzorów umów pozyskanych przez DAR, w celu analizy pod kątem potencjalnych naruszeń określonych w ustawie o przewadze kontraktowej. Analizę tę przeprowadzono w trybie roboczym, tj. w formie wewnętrznych konsultacji pomiędzy pracownikami Urzędu.

Ostatecznie raport z badania rynku wieprzowiny został przekazany przez DAR Prezesowi UOKiK, Departamentowi Przewagi Kontraktowej (DPK) i Delegaturze UOKiK w Bydgoszczy w dniu 2 sierpnia 2022 r. [REDACTED]

W ramach badania krajowego rynku mięsa i wyrobów wieprzowych, badaniem objęto sieci handlowe generujące w 2021 r. około 55%-60% wartości sprzedaży detalicznej żywności i napojów oraz 32 podmioty krajowe (90% sprzedaży wieprzowiny). We wnioskach z badania wskazano m.in., że rynek wieprzowiny w Polsce podlegał zmianom, ale nie były one spowodowane wyłącznie koncentracją, lecz wieloma innymi czynnikami, np. wzrostem znaczenia sieci handlowych w dystrybucji mięsa i wyrobów wieprzowych, koncentracją sprzedaży w sieciach handlowych, popularnością marek własnych w sprzedaży oraz znaczącą rolą pośredników w dystrybucji produktów wieprzowych do sieci handlowych.

(akta kontroli str. 17-18, 516-518, 521-522, 563-566, 571-575, 871-872, 878-879, 1059-1060, 1645-1653, 1867-1882, 1958-1967, 1969, 1982, 2159-2173, 2177-2178, 2510-2512, 2639-2655, 2696-2765, 2766-2775 pliki 1-2)

5. Urząd, w ramach swojej działalności, prowadził postępowania wyjaśniające⁴¹, bez udziału stron, gdyż były prowadzone „w sprawie”, nie zaś wobec jakiegokolwiek podmiotu.

Postępowania wyjaśniające miały na celu w szczególności: wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa miała charakter antymonopolowy; czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową; badanie rynku, w tym określenie jego struktury i stopnia koncentracji; wstępne ustalenie istnienia obowiązku zgłoszenia zamiaru koncentracji; ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach.

⁴¹ Wszczęcie i zakończenie postępowania wyjaśniającego następuje na podstawie postanowienia art. 48 ust 1 i ust. 3 u.o.k.k. lub art. 14 ust. 1 ustawy o przewadze Kontraktowej. Postanowienia te nie wymagają uzasadnienia (są niezaskarżalne) i pozostawia się je w aktach sprawy (nie doręcza się ich, bowiem w postępowaniu brak jest stron).

Postępowania wyjaśniające, inicjowane były okolicznościami wskazującymi na naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów u.o.k.k. Odpowiedni materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania wyjaśniającego, pozwalał na sformułowanie zarzutu wobec przedsiębiorcy i wszczęcie przeciwko niemu postępowania. W zakresie podejmowania decyzji w przedmiocie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawach mających za przedmiot wstępne ustalenie, czy doszło do naruszenia przepisów ustawy, w Urzędzie obowiązywały procedury przewidziane w Wytycznych w sprawie powołania i funkcjonowania komitetów ewaluacyjnych w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 września 2022 r.⁴² Na mocy § 1 ust. 1 ww. Wytycznych powołano Komitet Ewaluacyjny do spraw Konsumentów⁴³ i Komitet Ewaluacyjny do spraw Konkurencji⁴⁴ (obejmujący również sprawy z zakresu przewagi kontraktowej). Zgodnie z § 2 ust. 1 Wytycznych, ww. Komitety, były odpowiedzialne za zapewnienie spójności realizacji polityki Prezesa UOKiK w zakresie działań podejmowanych na podstawie ustawy, dotyczących spraw z zakresu ochrony praw konsumentów i spraw z zakresu ochrony konkurencji oraz działań podejmowanych na podstawie ustawy o przewadze.

W Urzędzie, poza wydaniem postanowienia o zakończeniu postępowania wyjaśniającego, sporządzano notatkę wewnętrzną opisującą przebieg i najważniejsze ustalenia w sprawie.

(akta kontroli str. 460-477, 1119-1166)

Prezes UOKiK współpracował z organami administracji publicznej, jak również korzystał z wiedzy podmiotów zewnętrznych, w tym konsumentów.

(akta kontroli str. 934-938)

Dyrektor Departamentu Prawnego oświadczyła, że przy dokonywaniu oceny przesłanek wszczęcia postępowania wyjaśniającego brano też pod uwagę m. in. szanse zdobycia dowodów potwierdzających stosowanie niedozwolonej praktyki oraz racjonalne gospodarowanie zasobami ludzkimi i finansowymi Urzędu. Celem postępowań wyjaśniających było zebranie dowodów na naruszenie przepisów uzasadniających wszczęcie postępowania właściwego. Należy jednocześnie podkreślić, że wszczęcie postępowania wyjaśniającego było i jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem Prezesa Urzędu i przeprowadzenie tego postępowania nie warunkuje wszczęcia postępowania właściwego.

(akta kontroli str. 1153-1154, 1935-1937, 1939-1940)

W ramach rynku sieci wielkopowierzchniowych badaniem kontrolnym objęto cztery sprawy, w których Prezes UOKiK wszczął postępowania wyjaśniające, tj.:

- dwie - w przedmiocie zakazu wykorzystywania pozycji dominującej, dotyczyły nieuzgodnionych rabatów handlowych (pobieranie od dostawców środków pieniężnych w postaci udzielanych przez dostawców rabatów po zakończeniu okresu rozliczeniowego bez uzgodnienia przed rozpoczęciem danego okresu wysokości tych rabatów i warunków przyznania). W przypadku jednej sprawy została wydana decyzja nakładająca karę, natomiast w przypadku drugiej sprawy wszczęte postępowanie wyjaśniające zakończono postanowieniem wobec stwierdzenia braku podstaw do dalszego prowadzenia postępowania;

⁴² Dalej: Wytyczne.

⁴³ Dalej „Komitetem do spraw Konsumentów”.

⁴⁴ Dalej „Komitetem do spraw Konkurencji”.

- jedna - w przedmiocie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, dotyczyła ochrony konsumentów (oznakowanie krajem pochodzenia świeżych owoców i warzyw), a postępowanie w tej sprawie zostało zakończone decyzją nakładającą karę w wysokości 60.096.307,00 zł;
- jedna w zakresie wprowadzania konsumentów w błąd poprzez uwidacznianie niższej ceny na półce niż przy kasie oraz brak cen na półce; postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte 25 października 2021 r. i nie zostało zakończone do dnia zakończenia kontroli.

(akta kontroli str.954-964, 1234-1253, 1255-1258, 1847-1862)

W zakresie przewagi kontraktowej prowadzono m. in. sprawy z zakresu:

- przymuszania dostawców do korzystania z konkretnych płatnych platform elektronicznych służących do przekazywania danych o produktach,
- warunków tzw. kontraktów farmerskich zaproponowanych przez sieć niektórym dostawcom,
- warunków obsługi dostaw do magazynów centralnych sieci handlowej,
- wstecznej zmiany umów w zakresie ceny i innych warunków (w tym wsteczne ustalanie rabatów),
- narzucania dodatkowych, nieuzasadnionych opłat okołosprzedawczych,
- naliczania dodatkowych opłat za usługi świadczone przez sieć handlową - np. za obsługę logistyczną,
- wymagania od dostawców korzystania z dodatkowo płatnych usług podmiotów trzecich, np. w zakresie faktoringu czy też merchandisingu,
- zrywania umów na dostawy produktów o parametrach określonych ściśle przez sieć handlową,
- przedłużających się płatności i rozpatrywania faktur - sieci Tesco i Intermarche,
- przedłużających się negocjacji umów, skutkujących narzucaniem dostawcom wstecznych rozliczeń,
- odmowy sprzedaży produktów z mięsa pochodzącego ze stref zagrożonych ASF,
- pozyskiwania informacji o praktykach obejmujących nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej stosowanej przez nabywców tych produktów poprzez badanie rynku.

Urząd przeprowadził również akcje mające na celu sprawdzenie występowania praktyk handlowych sieci sklepów wielkopowierzchniowych (Akcja COVID 100) oraz postępowanie wyjaśniające dotyczące odmowy przyjmowania mięsa i jego przetworów od producentów z obszarów występowania ASF.

(akta kontroli str. 579-587, 965-970)

Dyrektor Departamentu Prawnego oświadczyła, że podejmując działania wobec właścicieli sieci sklepów wielkopowierzchniowych brano pod uwagę przede wszystkim stopień i zakres zagrożenia interesów konsumentów określony praktyką przedsiębiorcy, a także potencjalny wpływ wydania decyzji wobec określonego podmiotu na zachowania innych uczestników tego samego rynku. Decyzje Prezesa Urzędu miały wymiar prewencyjny i edukacyjny, stymulujący właściwe zachowania innych podmiotów, były sygnałem dla pozostałych uczestników tego rynku na temat niepożądanych zachowań.

(akta kontroli str. 577)

W ramach rynku samochodowego badaniem kontrolnym objęto trzy sprawy, w których Prezes UOKiK wszczął postępowania wyjaśniające. Prowadzone postępowania wyjaśniające, dały podstawę wystąpienia do SOKiK o zgodę na

przeszukanie. W toku przeszukań zabezpieczono odpowiedni materiał dowodowy będący podstawą wszczęcia postępowań właściwych, antymonopolowych wobec sprzedawców trzech marek samochodów, zakończonych wydaniem nieprawomocnych decyzji nakładających kary z tytułu zawarcia: horyzontalnego porozumienia polegającego na ustalaniu cen i podziale rynku; wertykalno-horyzontalnego porozumienia polegającego na ustalaniu cen i podziale rynku w ramach sieci dealerskiej; horyzontalnego porozumienia dotyczącego przetargów w ramach sieci dealerskiej.

(akta kontroli str. 438-455, 1370-1379, 1380-1382, 1392-1406, 1408-1409, 1411-1479, 1776-1795)

W ramach rynku wieprzowego w obszarze tuczu nakładczego badaniem kontrolnym objęto cztery postępowania wyjaśniające, wszczęte ws. stosowania praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Celem pierwszego postępowania⁴⁵ było wstępne ustalenie, czy wobec dostawców trzody chlewnej były stosowane nieuczciwe praktyki w zakresie zasad rozliczeń za usługi dodatkowe, terminowości płatności oraz obciążania dostawców nadmiernym ryzykiem przy realizacji umowy.

Celem drugiego postępowania⁴⁶ było wstępne ustalenie, czy wobec dostawców trzody chlewnej tego przedsiębiorcy były stosowane nieuczciwe praktyki w zakresie zasad rozliczeń za usługi dodatkowe, terminowości płatności oraz obciążania dostawców nadmiernym ryzykiem przy realizacji umowy. Dyrektor Departamentu Prawnego oświadczyła, że niniejsze postępowanie wyjaśniające było powiązane z dwoma innymi postępowaniami w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Dotychczas nie postawiono przedsiębiorcy żadnych zarzutów oraz nie wydano żadnych formalnych instrumentów prawnych (postanowień, decyzji). Zakończenie postępowania planowane jest w I kwartale 2025 r.

Trzecie oraz czwarte postępowanie wyjaśniające, wszczęto odpowiednio 20 grudnia 2019 r. i 20 stycznia 2020. Celem obu postępowań było zbadanie, czy spółki stosowały nieuczciwe praktyki wobec dostawców trzody chlewnej, szczególnie w zakresie zasad rozliczeń za usługi dodatkowe i terminowości płatności. W następstwie tych działań, wobec dwóch przedsiębiorców wszczęto postępowania w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową, zarzucając im obciążanie dostawców nadmiernym ryzykiem związanym z realizacją umów tuczu trzody chlewnej, które zakończono decyzjami zobowiązującymi.⁴⁷

Poza ww. postępowaniami, Prezes UOKiK w okresie objętym kontrolą przeprowadził trzy postępowania wyjaśniające w zakresie wpływu ASF na warunki handlowe umów dostawców wieprzowiny, odnoszące się do innych niż tucz nakładczy części rynku wieprzowego. Jedno z postępowań wyjaśniających dało podstawę do wszczęcia w dniu 13 czerwca 2022 r. postępowania w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Kolejne przyczyniło się do zwiększenia skupu mięsa ze strefy czerwonej. W toku trzeciego

⁴⁵ Postępowanie wszczęto 10 stycznia 2020 r., zakończono 26 czerwca 2020 r. Podstawą wszczęcia postępowania były napływające do Urzędu sygnały o możliwych nieprawidłowościach.

⁴⁶ Data wszczęcia 26 czerwca 2020 r. Podstawą wszczęcia postępowania były napływające do Urzędu sygnały. Wg stanu na dzień zakończenia kontroli, postępowanie było w toku.

⁴⁷ W toku postępowań, każda ze stron postępowania złożyła wnioski o wydanie decyzji zobowiązującej, przedstawiając propozycje działań naprawczych. W związku z uprawdopodobnieniem stosowania praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową, Prezes UOKiK uznał za celowe nałożenie obowiązku wykonania zobowiązania i 27 grudnia 2023 r. wydał decyzje zobowiązujące, nakładające na obie spółki obowiązek modyfikacji warunków współpracy z dostawcami.

postępowania nie potwierdzono występowania praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

(akta kontroli str. 17-20, 478-497, 484-485, 558-560, 563-566, 595-596, 616-617, 619-621, 632, 650-652, 871-872, 878-879, 973-981, 1059-1060, 1105-1110, 1588-1589, 1610-1612, 1645-1653, 1690-1694, 1709-1711, 1867-1880, 1969, 2011-2022, 2025-2454, 2766-2775 pliki 3-71)

6. W badanym okresie w UOKiK obowiązywały procedury opiniowania działań Prezesa UOKiK w sprawach dotyczących zasadności kierowania w danym przypadku wystąpienia do przedsiębiorcy (art. 49a u.o.k.k.). Skierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia, poprzedzone było opiniowaniem przez właściwy merytorycznie Komitet Ewaluacyjny na podstawie wytycznych w sprawie powołania i funkcjonowania Komitetów Ewaluacyjnych⁴⁸.

Prezes UOKiK korzystał z możliwości kierowania do przedsiębiorców wystąpień w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Wystąpienia dawały możliwość oddziaływania na przedsiębiorców, co do których UOKiK powziął wiadomość o możliwości dopuszczenia się przez nich naruszenia przepisów ustawy, pozyskania dodatkowych informacji lub wyjaśnień od przedsiębiorcy, lub wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ponadto wykorzystywał przedmiotowe narzędzie w celu weryfikacji otrzymanego sygnału, w sytuacji, w której waga sprawy i zakres danych koniecznych do uzyskania, nie uzasadniały wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ale budziły wątpliwości organu.

(akta kontroli str. 460-477, 1160-1166)

W ramach rynku sieci wielkopowierzchniowych badaniem kontrolnym objęto skierowane do przedsiębiorcy wystąpienie w trybie art. 49a u.o.k.k. w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczące organizatorów sieci franczyzowych.

Naruszenia dotyczące wprowadzania konsumentów w błąd co do pochodzenia geograficznego warzyw i owoców dopuszczały się poszczególne sklepy (przedsiębiorcy) działające w ramach sieci franczyzowej.

W odpowiedzi na wystąpienia Prezesa UOKiK, organizatorzy sieci franczyzowych wprowadzili działania naprawcze mające na celu zapewnienie prawidłowego oznakowania kraju pochodzenia owoców i warzyw w poszczególnych sklepach, takie jak m.in. wzmożenie monitorowania oraz kontroli, wprowadzenie dodatkowych instrukcji dla pracowników, szkolenia, audyty mające na celu ocenę egzekwowania w poszczególnych sklepach prawidłowego systemu oznakowania produktów.

(akta kontroli str. 632-639)

Także w ramach rynku motoryzacyjnego wysyłane były wezwania na podstawie art. 49a u.o.k.k. do zmiany zachowań przedsiębiorców, które mogły potencjalnie naruszać przepisy ochrony konkurencji. Dotyczyło to co do zasady zachowań, które nie stanowią najpoważniejszych naruszeń prawa ochrony konkurencji (takich jak ustalenia cenowe czy podziałowe). Powyższe dotyczyło napraw pogwarancyjnych, w zakresie których przeanalizowano działania 14 importerów, którzy byli odpowiedzialni za sprzedaż marek samochodów osobowych. Wątpliwości wzbudziły działania importerów pięciu marek, do których wysłano wezwania na podstawie art. 49a u.o.k.k. W związku z podjętymi działaniami przedsiębiorcy ci zmienili swoje praktyki i nie ograniczają uprawnień z tytułu

⁴⁸ Wytyczne Prezesa Urzędu z dnia 9 września 2022 r. w sprawie powołania i funkcjonowania Komitetów Ewaluacyjnych w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

gwarancji tylko ze względu na serwisowanie samochodów poza autoryzowanymi stacjami obsługi.

(akta kontroli str. 460-477, 1160-1166)

W ramach rynku wieprzowego badaniem kontrolnym objęto jedną sprawę, w której Prezes UOKiK wystąpił na podstawie art. 49a u.o.k.k. do przedsiębiorców, bez wszczynania postępowania.

W związku z wpływem zawiadomień dotyczących podejrzenia stosowania praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową, 24 listopada 2022 r. Prezes UOKiK wystosował pismo z prośbą o wyjaśnienie jaki model tuczu trzody chlewnej był stosowany przez tego przedsiębiorcę⁴⁹. W wyjaśnieniach Spółki wskazano, że stosowana umowa ramowa o współpracę, która odpowiadała założeniom umowy tuczu kontraktowego, nie miała charakteru powszechnego, tj. Spółka zawarła z hodowcami łącznie 21 umów tego typu, w tym 8 w 2021 r., 9 w 2022 r. i 4 w 2023 r. UOKiK uznał, że skala działalności w zakresie umów ramowych o współpracę nie uzasadniała wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie stosowania praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Jednocześnie w notatce z 2 października 2023 r. w sprawie zamknięcia sprawy, UOKiK zadeklarował, że rynek tuczu kontraktowego będzie monitorowany.

Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego oświadczyła, że Urząd prowadzi stały nadzór nad rynkiem poprzez analizę doniesień medialnych, informacji od innych instytucji oraz zgłoszeń. Ponadto wskazała, że pomimo intensywnych działań kontrolnych w latach 2020-2024, od października 2023 r. nie wpłynęły w tym zakresie żadne nowe zawiadomienia ani inne sygnały uzasadniające podjęcie dodatkowych działań w tej sprawie.

(akta kontroli str. 1861-1880, 1969, 2766-2775 pliki 72-79)

7. W okresie objętym kontrolą⁵⁰ Prezes Urzędu wydał⁵¹ 679 decyzji nakładających kary pieniężne. W tym samym okresie, w wyniku postępowań odwoławczych/apelacyjnych 626 decyzji nakładających kary (1193 kar) stało się prawomocnymi na łączną kwotę 723 314,0 tys. zł.⁵² Wpływy⁵³ w tym okresie, z tytułu uprawomocnionych decyzji wyniosły⁵⁴ 603 613, tys. zł i stanowiły 83,5% kwot kar.

Z przedłożonej przez UOKiK analizy wynika m. in., że sądy zatwierdzały średnio 93,7% kwot kar nałożonych przez Prezesa Urzędu, a ponad 89% rozstrzygnięć Prezesa Urzędu w zakresie nałożonych kar uprawomocniało się bez żadnej zmiany dokonanej przez sądy.

(akta kontroli str. 1286-1304, 1508-1527, 1797-1822)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁹ RBG.442.4.2022.

⁵⁰ Od 1 stycznia 2020 r. do 21 października 2024 r.

⁵¹ Uwzględniono decyzje wydane we wskazanym okresie, o których informacje zostały przekazane do Rejestru kar po przekazaniu zestawień.

⁵² w tym z decyzji prawomocnych wydanych po 1 stycznia 2020 r. - 279 744 746,81 zł.

⁵³ Dokonane wpłaty.

⁵⁴ Na kontach księgowych (konto 131 *rachunek dochodów jednostek budżetowych*) księgowane są wpływy zarówno z decyzji prawomocnych jak również nieprawomocnych, w związku z powyższym zapisy na tym koncie nie odzwierciedlają kwoty 603 613 385,51 zł.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 13 marca 2025 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał
Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rafał Ostrowski
/podpisano elektronicznie/