

## Komunikat FOR 7/2022:

### Prezes UOKiK i obniżka VAT na żywność.

### O działaniu organu regulacyjnego słów kilka.

#### Synteza:

- W komunikacie prasowym z 20 stycznia br. Prezes UOKiK zapowiedział monitoring cen, kontrole inspekcji handlowej oraz ewentualne postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w związku z kształtowaniem się cen po obniżce VAT na żywność.
- Bardzo wątpliwe jest, czy przepisy o naruszeniu zbiorowych interesów konsumentów mogłyby skutecznie znaleźć zastosowanie w przypadku wzrostu cen przy ogólnym drastycznym wzroście kosztów działalności gospodarczej, nawet biorąc pod uwagę ich nieostrą definicję.
- Również prezes UOKiK zdaje się dostrzegać bezprzedmiotowość zapowiadanych przez siebie działań, gdyż zgodnie z informacją publiczną uzyskaną przez FOR w pierwszych tygodniach po ogłoszeniu komunikatu ani nie doszło do żadnych kontroli Inspekcji Handlowej, ani nie wszczęto żadnego postępowania. Co więcej, komunikat zapowiadał działania zanim ustawa obniżająca VAT została uchwalona.
- Prezes UOKiK wobec swojej roli we współczesnym obrocie gospodarczym nie powinien wzbudzać podejrzeń o działania wpisujące się w bieżącą politykę rządu. Niestety przy obecnych przepisach faktyczny brak niezależności Prezesa UOKiK może prowadzić do bardzo łatwej instrumentalizacji organu. Zakres niezależności Prezesa UOKiK powinno zwiększyć się przy najbliższej nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Powinien on objąć zarówno sztywną kadencję, jak i udział parlamentu w wyborze piastuna organu.

20 stycznia br. na stronie internetowej UOKiK ukazał się komunikat, który odbił się szerokim echem wśród przedsiębiorców czynnych w branży spożywczej. W związku z objęciem części produktów żywnościowych zerową stawką VAT Prezes UOKiK zapowiedział monitoring cen w największych sieciach handlowych, działania pracowników Inspekcji Handlowej w wybranych placówkach handlowych<sup>1</sup>, „piętnowanie negatywnych praktyk sprzedawców” i ewentualnie

---

<sup>1</sup> Sformułowanie przytoczone za komunikatem Prezesa UOKiK, niewątpliwie jednak chodzi o kontrole Inspekcji Handlowej, które Prezes UOKiK może zlecić na podst. art. 35 u.o.k.i.k.

wszczęcie postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów<sup>2</sup>. Mimo głośnych i kontrowersyjnych zapowiedzi po upływie miesiąca okazuje się, że niewiele z zapowiedzianych działań faktycznie przeprowadzono. Co sytuacja ta mówi nam o działaniu organu ds. ochrony konsumentów i o organach regulacyjnych w ogóle? Warto poddać temat szerszej refleksji.

### **Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów – kiedy Prezes UOKiK może działać?**

Zgodnie z art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej u.o.k.i.k.) zabronione są praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, przez które rozumie się godzące w interesy konsumentów sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji (art. 24 ust. 2 pkt. 2), nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji (pkt. 3) oraz proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (pkt. 4). Nie sposób dokładnie wyjaśnić, jak zdefiniowane są zbiorowe interesy konsumentów – w doktrynie podkreśla się, iż stanowią one formę interesu publicznego, z natury swojej abstrakcyjną i nietożsamą z interesem konkretnej jednostki lub grupy osób<sup>3</sup>. Pojęcie zbiorowych interesów konsumentów podlega konkretyzacji w toku konkretnego postępowania przed Prezesem UOKiK.

Zastosowanie w art. 24 ust. 2 u.o.k.i.k. klauzuli generalnej nie oznacza jednak zupełnej dowolności w dokonywaniu wykładni pojęcia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Przede wszystkim Prezesa UOKiK ogranicza sama definicja legalna. Aby uznać zachowanie przedsiębiorcy za godzące w zbiorowe interesy konsumentów, musi ono być bezprawne lub sprzeczne z dobrymi obyczajami (w tym wypadku tożsamymi z uczciwością kupiecką i dobrymi obyczajami kupieckimi<sup>4</sup>), musi również w sposób faktyczny, a nie domniemany naruszać owe interesy. Kolejnym ważnym ograniczeniem arbitralności Prezesa UOKiK jest w tym wypadku konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, która wiąże również organy administracji publicznej<sup>5</sup>. Stwierdzając zatem naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, Prezes UOKiK zobowiązany jest ważyć zasady ochrony konsumentów (art. 76 Konstytucji) z zasadami swobody działalności gospodarczej (art. 22) oraz społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Z kolei same środki określone w decyzji o stwierdzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów muszą być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków (art. 26 ust. 4 u.o.k.i.k.).

---

<sup>2</sup> Zob. „UOKiK dla konsumentów - analiza cen po obniżkach VAT”, [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=18216&news\\_page=1](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18216&news_page=1) [dostęp: 21.02.2022].

<sup>3</sup> C. Banasiński, E. Piontek, [w:] C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 24.

<sup>4</sup> C. Banasiński, E. Piontek, [w:] C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 24.

<sup>5</sup> Zob. np. wyrok TK z 5 marca 2001 r., P 11/00; OTK ZU 1999, nr 2, poz. 165.

Stwierdzenie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów prowadzić może do nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 1 pkt. 4 u.o.k.i.k.). Również w tym wypadku zakres uznaniowości Prezesa UOKiK ma wyraźnie określone granice. Uwzględniony musi zostać stopień oraz skutki rynkowe naruszenia, w tym jego okoliczności (art. 111 u.o.k.i.k.)<sup>6</sup>. Co więcej, Prezes UOKiK zobowiązany jest również do uwzględnienia dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej określonych w przepisach Kodeksu Postępowania Administracyjnego, m.in. wagi i okoliczności naruszenia prawa, częstotliwości niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju czy wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (art. 189d KPA).

### **Działania Prezesa UOKiK w związku z obniżką VAT na żywność**

W przytaczanym wcześniej komunikacie z 20 stycznia br. Prezes UOKiK zapowiedział cztery rodzaje działań: 1) stały monitoring cen produktów spożywczych w największych sieciach handlowych w Polsce, 2) działania pracowników Inspekcji Handlowych w wybranych placówkach handlowych (trudno zinterpretować to zdanie inaczej niż jako zapowiedź zlecenia Inspekcji Handlowej przeprowadzenia kontroli na podst. art. 35 ust. 2 u.o.k.i.k.), 3) uruchomienie specjalnego adresu e-mail umożliwiającego zgłaszanie nieprawidłowości związane z ceną towarów po obniżkach VAT, 4) ewentualne postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

W związku z komunikatem do Prezesa UOKiK został 21 stycznia br. skierowany wniosek o dostęp do informacji publicznej z prośbą o przesłanie:

- 1) treści dokumentów (w szczególności, lecz nie wyłącznie, ekspertyz lub opinii) uzasadniających zastosowanie przepisów o naruszaniu zbiorowych interesów konsumentów w związku z wprowadzeniem zerowej stawki VAT na niektóre artykuły żywnościowe;
- 2) treści dokumentów (w szczególności, lecz nie wyłącznie, wytycznych, opinii lub zaleceń) ujawniających obowiązujące w UOKiK zasady stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do przypadków opisanych w ww. komunikacie prasowym;
- 3) treści dokumentów (w szczególności, lecz nie wyłącznie, wytycznych, opinii lub zaleceń) dotyczących zakresu przedmiotowego sytuacji, w których UOKiK zamierza stosować przepisy dot. naruszenia zbiorowych interesów konsumentów do przypadków opisanych w ww. komunikacie prasowym, w szczególności dotyczących granic swobodnego działania przedsiębiorców niebędących w ocenie organu naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a pozostających w związku z przypadkami opisanymi w ww. komunikacie prasowym.

---

<sup>6</sup> C. Banasiński, E. Piontek, [w:] C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 111.

26 stycznia okazało się, iż UOKiK nie dysponuje żadnymi ze wskazanych dokumentów.



Warszawa, dnia 26 stycznia 2022 roku

DPR.0143.46.2022

Pan Piotr Oliński  
ePUAP

*Szanowny Panie,*

w odpowiedzi na wniosek przesłany za pomocą platformy ePUAP do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 21 stycznia 2022 roku, uprzejmie informuję, że Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie posiada dokumentów, o których mowa w Pana wniosku.

Z upoważnienia,  
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Zastępcą Dyrektora Departamentu Prawnego  
Artur Rogowski

*Odpowiedź UOKiK z dnia 26.01.2022 r.*

7 lutego (dwa tygodnie po deklarowanym przez Prezesa UOKiK początku działań Inspekcji Handlowej) został skierowany następujący wniosek o dostęp do informacji publicznej z pytaniami o:

- 1) łączną liczbę kontroli u przedsiębiorców, które przeprowadziła Inspekcja Handlowa od 24 stycznia do 7 lutego 2021 r. w związku z wprowadzeniem zerowej stawki VAT na artykuły żywnościowe;
- 2) łączną liczbę postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów wszczętych przez Prezesa UOKiK od 24 stycznia 2021 do 7 lutego 2021 r. w związku z wprowadzeniem zerowej stawki VAT na artykuły żywnościowe;
- 3) łączną liczbę nieprawidłowości związanych z ceną towarów po obniżkach VAT zgłoszonych na adres e-mail [zgloszenia.ceny@uokik.gov.pl](mailto:zgloszenia.ceny@uokik.gov.pl) od 24 stycznia 2021 do 7 lutego 2021.

Zgodnie z odpowiedzią UOKiK z dnia 21 lutego br. Inspekcja Handlowa nie prowadzi kontroli w zakresie wskazanym we wniosku, a Prezes UOKiK nie wszczął żadnego postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.



Warszawa, dnia 21 lutego 2022 r.

DPR.0143.79.2022

Pan Piotr Oliński  
ePUAP

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na wniosek z dnia 7 lutego 2022 roku, przesłany poprzez ePUAP do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK” lub „Urząd”) w odniesieniu do zapytań zawartych w Pana wniosku informuję jak poniżej:

1. Inspekcja Handlowa nie prowadzi kontroli w zakresie wskazanym we wniosku. Zgodnie ze zleceniem Prezesa UOKiK Inspekcja Handlowa prowadzi aktualnie monitoring cen wybranych produktów oferowanych do sprzedaży w wybranych sieciach handlowych. Dane z tego monitoringu są sukcesywnie analizowane.
2. Prezes Urzędu aktualnie nie prowadzi żadnego postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w związku z wprowadzeniem zerowego podatku VAT na artykuły żywnościowe.
3. Na wskazany adres e-mail wpłynęły 63 informacje dotyczące żywności oraz 10 dotyczących paliw, związane z obniżką stawki VAT.

Z upoważnienia,  
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Zastępcą Dyrektora Departamentu Prawnego  
Artur Rogowski

*Odpowiedź UOKiK z dnia 21.02.2022 r.*

Można wyraźnie stwierdzić, iż zakres podjętych przez UOKiK działań nie odpowiada wyjątkowo mocnym zapowiedziom z komunikatu z 20 stycznia. W szczególności rzuca się w oczy brak podjęcia jakichkolwiek kontroli przez Inspekcję Handlową na przestrzeni dwóch tygodni od zapowiadanego początku działań (działania miały zacząć się wraz z “ostatnim tygodniem stycznia”).

Z merytorycznego punktu widzenia trudno się dziwić brakowi działań UOKiK. W świetle obecnych przepisów bardzo trudne byłoby wykazanie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów poprzez brak obniżki cen w sytuacji drastycznie rosnących kosztów działalności gospodarczej. Jeszcze trudniejsze byłoby wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za brak obniżek, a nawet podwyżki cen artykułów spożywczych na podstawie stwierdzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Za to zdecydowanie dziwić powinno wejście Prezesa UOKiK w tak jednoznaczną formę komunikacji, tym bardziej, iż komunikat został wydany w związku z poselskim projektem ustawy wprowadzonym do porządku obrad przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości, który wówczas nie stanowił jeszcze obowiązującego aktu prawnego

(uchwalenie i podpisanie przez Prezydenta tzw. tarczy antyinflacyjnej 2.0 nastąpiło dopiero 26 stycznia – 6 dni po wydanym przez Prezesa UOKiK komunikacie<sup>7</sup>). Jeszcze bardziej dziwić powinno, że w komunikacie zapowiadane są działania „od przyszłego tygodnia” w przypadku monitoringu cen i „ostatniego tygodnia stycznia” w przypadku „działań” Inspekcji Handlowej – a więc w obu przypadkach od 24 stycznia, podczas gdy „tarcza antyinflacyjna” wchodziła w życie 1 lutego. Gdyby Prezes UOKiK faktycznie prowadził zapowiadane działania zgodnie z komunikatem, monitoring cen i kontrole w placówkach handlowych zaczęłyby się na dwa dni przed uchwaleniem ustawy. Trudno dopatrzeć się w tej chronologii jakiegokolwiek logiki.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w komunikacie Prezesa UOKiK jest mowa o „przygotowanej przez Premiera Mateusza Morawieckiego Rządowej Tarczy Antyinflacyjnej”, podczas gdy ustawa była procedowana jako projekt poselski, co sygnalizuje prawdopodobne nadużycie w zakresie procesu legislacyjnego.

### **Wnioski – organy regulacyjne zbyt zależne od rządu**

Opisana sytuacja powinna budzić wątpliwości i kontrowersje. Nawet przy zachowaniu domniemania dobrych intencji trudno nie odnieść wrażenia, że Prezes UOKiK pozwolił wpisać się w działania z pogranicza bieżącej polityki. O wątpliwości tym łatwiej z tego powodu, że Prezes UOKiK cieszy się bardzo małym zakresem niezależności od rządu. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami może być on niemal bez żadnych ograniczeń powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów – jedynym wymogiem jest powołanie nowego Prezesa UOKiK w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes UOKiK nie ma również wpływu na obsadzenie stanowisk wiceprezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (art. 30 u.o.k.i.k.), ani nawet na statut Urzędu (art. 34 u.o.k.i.k.).

Prezes UOKiK odgrywa bardzo ważną rolę w obrocie gospodarczym, posiadając również bardzo duży zakres arbitralnej władzy. Jest kwestią kluczową, by wzbudzał on zaufanie i nie budził wątpliwości co do swojej niezależności, w szczególności by nie wzbudzał swoim działaniem obaw o zaangażowanie w bieżącą politykę. Opisana w komunikacie sytuacja z pewnością nie jest w tym kontekście krokiem w dobrą stronę. Jest jednak bardzo dobrą okazją do tego, by przypomnieć postulat zwiększenia niezależności Prezesa UOKiK oraz innych organów regulacyjnych<sup>8</sup>, w szczególności wobec koniecznych zmian, jakie w tym zakresie wynikają z przepisów prawa Unii Europejskiej. Prezes UOKiK powinien cieszyć się sztywną kadencją, gwarancjami nieodwołalności podobnymi jak w przypadku innych organów regulacyjnych, szerszą autonomią organizacyjną w ramach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz być wybierany z udziałem parlamentu, najlepiej obu jego izb.

---

<sup>7</sup> Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1905>.

<sup>8</sup> Zob. Komunikat FOR 31/2021, „Niedostateczny standard niezależności centralnych organów regulacyjnych”, [https://for.org.pl/pliki/artykuly/8022\\_komunikatfor312021niedostateczny-standard-niezaleznosci-centralnych-organow-regulacyjnych.pdf](https://for.org.pl/pliki/artykuly/8022_komunikatfor312021niedostateczny-standard-niezaleznosci-centralnych-organow-regulacyjnych.pdf) [dostęp: 21.02.2022].



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORA



**Piotr Oliński**

Młodszy analityk FOR

e-mail: [piotr.olinski@for.org.pl](mailto:piotr.olinski@for.org.pl)

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR) • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju