



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś

KRR.410.002.01.2020

Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/015 Postępowania antymonopolowe i przeciwdziałanie praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 20 czerwca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi poprzednio pełnili: Stanisław Kalemba, od 31 lipca 2012 r. do 17 marca 2014 r.; Marek Sawicki, od 17 marca 2014 r. do 16 listopada 2015 r.; Krzysztof Jurgiel, od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Analiza problemów rynkowych w produkcji i dystrybucji towarów rolnych i spożywczych.2. Opracowanie i wdrożenie przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.3. Ewaluacja wdrożonych rozwiązań prawnych i nowelizacja regulacji ustawowej.4. Współpraca z branżą rolno-spożywczą i przedsiębiorcami z branży handlu i dystrybucji.5. Współdziałanie w ramach administracji rządowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2020 (do dnia zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli; Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jacek Kalbarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/17/2020 z 14 maja 2020 r.2. Artur Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/16/2020 z 14 maja 2020 r.3. Waldemar Wojnicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/15/2020 z 14 maja 2020 r. <p>(akta kontroli str.1-9)</p>

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako minister właściwy do spraw rynków rolnych prawidłowo realizował zadania na rzecz rozwiązywania problemów nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Inicjował i prowadził działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom rynkowym w łańcuchu dystrybucyjnym towarów rolnych i spożywczych oraz w obrocie tymi towarami.

W ramach tych działań Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

Uzasadnienie oceny ogólnej

- opracował i wdrożył projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi³ oraz projekt zmiany tej ustawy⁴;

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Przyjętej przez Sejm RP w dniu 15 grudnia 2016 r.

⁴ Przyjętej przez Sejm RP w dniu 4 października 2018 r.

- opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁵;
- przeprowadził ewaluację dwóch ustaw, tj.: z dnia 15 grudnia 2016 r. i z dnia 4 października 2018 r. dotyczących przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi;
- współpracował z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i z innymi organami administracji rządowej w projektowaniu przepisów prawnych o zapobieganiu nieuczciwym praktykom rynkowym stosowanym wobec dostawców produktów rolnych i spożywczych oraz w realizowaniu działań na rzecz przeciwdziałania nieuczciwym praktykom;
- współpracował z producentami i przetwórcami branży rolno-spożywczej w opracowaniu przedsięwzięć mających wpływ na obrót produktami rolnymi i spożywczymi oraz na regulację praw i obowiązków uczestników w łańcuchu dystrybucyjnym tych produktów a z przedstawicielami branży handlu i dystrybucji produktów rolnych i spożywczych konsultował projekt ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi;
- sprawował nadzór nad działaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (do 31 sierpnia 2017 r. Agencji Rynku Rolnego) w zakresie monitorowania kontroli obowiązku zawierania umów na dostawy produktów rolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Analiza problemów rynkowych w produkcji i dystrybucji towarów rolnych i spożywczych

1.1 Identyfikacja negatywnych zjawisk w łańcuchu dystrybucji produkcji rolnej i spożywczej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywało osiem zarządzeń Ministra RiRW (dalej Minister RiRW, Minister) w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷ (dalej Ministerstwo RiRW, MRiRW). Do dnia 16 marca 2020 r. Departament Rynków Rolnych (dalej DRR), a następnie Departament Przetwórstwa i Rynków Rolnych (dalej DPRR) prowadził sprawy m.in. w zakresie regulowania stosunków umownych w ramach łańcucha dostaw towarów rolno-spożywczych oraz nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) - do dnia 31 sierpnia 2017 r. Agencja Rynku Rolnego (dalej ARR) w zakresie kontroli obowiązku zawierania umów na dostawy produktów rolnych. Prowadził też sprawy związane z opracowywaniem projektów aktów normatywnych. Do zadań komórek wewnętrznych DPRR zgodnie z regulaminem wewnętrznym⁸ należało m.in. opracowywanie projektów aktów prawnych oraz prowadzenie spraw związanych z regulacjami dotyczącymi wzmocnienia pozycji producenta rolnego

⁵ Projekt ustawy nie został przyjęty przez Radę Ministrów do dnia zakończenia kontroli, tj. do 17 lipca 2020 r.

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 Zarządzenie nr 22 z dnia 13 lipca 2010 r., nr 3 z dnia 27 lutego 2014 r., nr 14 z dnia 29 kwietnia 2014 r., nr 63 z dnia 27 listopada 2015 r., nr 48 z dnia 16 listopada 2016 r., nr 17 z dnia 30 maja 2018 r., nr 11 z dnia 1 sierpnia 2019 r., - łącznie z 13 zmianami w powyższych siedmiu zarządzeniach oraz zarządzenie nr 10 z dnia 12 marca 2020 r.

⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywało 14 regulaminów wewnętrznych DPRR.

w łańcuchu dostaw towarów rolno-spożywczych, prowadzenie spraw związanych z przeciwdziałaniem nieuczciwym praktykom rynkowym w łańcuchu dostaw towarów rolno-spożywczych oraz prowadzeniem spraw w zakresie regulacji stosunków umownych w ramach łańcucha dostaw towarów rolno-spożywczych, koordynowanie spraw dotyczących nadzoru sprawowanego nad działalnością KOWR w zakresie kontroli obowiązku zawierania umów na dostawy produktów rolnych.

Zgodnie z zarządzeniami⁹ Dyrektora Generalnego MRiRW w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych, DPRR zajmował się pracami nad projektami ustaw dotyczącymi przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi oraz organizacji niektórych rynków rolnych. DPRR dokonywał analizy problemów rynkowych w produkcji i dystrybucji towarów rolnych i spożywczych w oparciu o bieżący monitoring rynków rolnych. Dane statystyczne (handlowe i cenowe) gromadził w ramach Zintegrowanego Systemu Rolniczej Informacji Rynkowej (ZSRIR) prowadzonego w Ministerstwie. Dane w zakresie wymiany handlowej uzyskiwano z Ministerstwa Finansów, a w zakresie cen artykułów rolno-spożywczych z ośrodków doradztwa rolniczego, izb rolniczych, rynków hurtowych i giełd. Wyniki badań rynkowych w układzie branżowym zamieszczano na bieżąco w biuletynach informacyjnych ZSRIR, jak i na stronie internetowej MRiRW. DPRR korzystał również z opracowań i raportów Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego (IERiGŻ - PIB), ARR, a następnie KOWR.

W badanym okresie w ewidencji prowadzonej przez Biuro Kontroli MRiRW nie zarejestrowano skarg i wniosków w przedmiotowym zakresie. Pisma dotyczące sytuacji producentów rolnych, wykorzystywania przewagi kontraktowej, które nie zostały zakwalifikowane jako skargi, wnioski bądź petycje przekazywane były bezpośrednio do departamentu merytorycznego. Informacje o nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, producenci rolni i uczestnicy sektora rolno-spożywczego zgłaszali podczas spotkań organizowanych w MRiRW oraz telefonicznie, a także wskazywali w korespondencji nadsyłanej w formie papierowej i elektronicznej. W MRiRW w badanym okresie nie uwzględniono zadań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym zjawiskom rynkowym w łańcuchu dystrybucyjnym towarów rolnych i spożywczych w planie audytu wewnętrznego z powodu niskiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze.

W latach 2014-2016, tj. w okresie poprzedzającym przystąpienie do opracowania ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, w ramach współpracy z przedstawicielami branży rolno-spożywczej oraz branży handlu i dystrybucji¹⁰ prowadzono korespondencje i organizowano spotkania robocze w celu omówienia bieżącej sytuacji na rynkach rolnych. Spotkania organizowane były z inicjatywy MRiRW, jak i organizacji branżowych.

(akta kontroli str. 10, 14-21, 26-31)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy zarządzenia Dyrektora Generalnego MRiRW: tj.: nr 23 z dnia 31 grudnia 2010 r., nr 27 z dnia 15 grudnia 2017 r. - łącznie z ośmioma zmianami w powyższych dwóch zarządzeniach oraz zarządzenie nr 4 z dnia 16 marca 2020 r.

¹⁰ Polska Izba Handlu w czerwcu 2015 r. została zaproszona do współpracy w zakresie rozwiązywania problemów nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności.

1.2 Działania na rzecz przeciwdziałania negatywnym zjawiskom rynkowym

Opis stanu faktycznego

Działania na rzecz poprawy funkcjonowania łańcucha żywnościowego podejmowano już od 2010 r. Powołano Międzyresortowy Zespół ds. Zwiększenia Przejrzystości Rynku Artykułów Rolno-Spożywczych i Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Żywnościowego¹¹, m.in. w celu opracowania koncepcji utworzenia platformy porozumienia i przygotowania kodeksu dobrych praktyk handlowych. Projekt Kodeksu Dobrych Praktyk Handlowych opracowany przez Zespół nie uzyskał akceptacji przedsiębiorców sektora żywnościowego i przedstawicieli producentów. W 2013 r. zniesiono Międzyresortowy Zespół ds. Zwiększenia Przejrzystości Rynku Artykułów Rolno-Spożywczych i Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Żywnościowego¹².

Minister RiRW inicjował spotkania z dostawcami i producentami żywności oraz sieciami handlowymi. W maju 2015 r. powołano zespół roboczy (złożony z przedstawicieli organizacji zrzeszających producentów żywności, organizacji reprezentujących sieci handlowe i dystrybutorów oraz niezależnych ekspertów), w celu opracowania regulacji poprawiających funkcjonowanie łańcucha żywnościowego. W czerwcu 2015 r. opracowano dokument „Zasady dobrej praktyki w relacjach podmiotów funkcjonujących w łańcuchu dostaw żywności” w celu poprawy relacji handlowych między dostawcami/producentami a sieciami handlowymi. Dokument ten jednak nie został wdrożony. Ponadto w 2015 r. Minister RiRW pozytywnie zaopiniował poselski projekt ustawy, o zwalczaniu nieuczciwych praktyk rynkowych przedsiębiorców zajmujących się obrotem produktami spożywczymi lub rolnymi wobec dostawców (druk nr 3604 Sejmu Rzeczypospolitej VII kadencji z dnia 7 lipca 2015 r.). Projekt ten był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 27 lipca 2015 r., a w dniu 6 sierpnia 2015 r. Stały Komitet Rady Ministrów rekomendował prace nad poselskim projektem ustawy. Prace nad ww. projektem w kolejnej kadencji Sejmu nie były kontynuowane. Minister RiRW w grudniu 2015 r. w „Programie działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015-2019” podał, że skuteczniejszym narzędziem w zwalczaniu nieuczciwych praktyk rynkowych stanowić będzie regulacja ustawowa nakładająca obowiązek stosowania dobrych praktyk w relacjach handlowych przez podmioty uczestniczące w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. W dniu 15 grudnia 2016 r. przyjęta została przez Sejm RP ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (dalej u.o.p.k).

(akta kontroli str. 35-116, 158-187, 190, 203-212, 828-831, 1133)

Zgłoszenia i informacje złożone do MRiRW w sprawach stosowania nieuczciwych praktyk w łańcuchu dystrybucyjnym produktów rolnych oraz w obrocie tymi produktami, jak również podejrzania zmywy cenowej pomiędzy podmiotami skupującymi produkty rolne, przekazywane były do Prezesa UOKiK w celu podjęcia właściwych działań. Ponadto przy Ministrze RiRW, jako organ doradczy, działał Zespół ds. stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw w którego posiedzeniach uczestniczyli przedstawiciele poszczególnych branż sektora rolno-spożywczego oraz przedstawiciele UOKiK, KOWR, IERiGŻ - PIB. W wyniku analiz dotyczących sytuacji producentów w relacjach z odbiorcami oraz zgłoszonych przez Zespół postulatów Minister RiRW podejmował działania polegające na:

¹¹ Utworzony zarządzeniem nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r., M.P. Nr 5, poz. 48.

¹² Zniesiony zarządzeniem nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2013 r., M.P. z 2013 r. poz. 694.

- opracowaniu projektu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi,
- pracach nad projektem zmiany ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw.

Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw¹³ w dniu 3 października 2015 r. wprowadzono wymóg zawarcia pisemnej umowy na dostawy produktów rolnych. Minister RiRW w ramach nadzoru nad ARR oraz we współpracy z Prezesem UOKiK stwierdzili niską skuteczność realizacji tego obowiązku. Dopiero ustawa u.o.p.k. wprowadziła sankcje (kary pieniężne) za nieprzestrzeganie wymogu sporządzenia pisemnej umowy¹⁴.

Do końca 2016 r.¹⁵ środki ochrony prawnej przeciwdziałania nadużywaniu przewagi kontraktowej przede wszystkim wynikały z: ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁶, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷, ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁸, ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych¹⁹. Ponadto ochrona prawna wynikała z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁰.

Minister RiRW podejmował również działania informacyjno-promocyjne wśród producentów rolnych na rzecz zrzeszania się w grupach producenckich i możliwości korzystania ze wsparcia finansowego. Działania te nie przyniosły oczekiwanych efektów, gdyż zainteresowanie taką formą współpracy było niewielkie. Minister wyjaśnił, że „rolnicy nie mają do siebie zaufania i często wolą działać na własną rękę. Producenci rolni sami chcą zarządzać swoimi gospodarstwami i wszystkim co się wiąże z takim planowaniem rolnym”.

(akta kontroli str. 14-18, 30-36)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister RiRW w latach 2014-2016, tj. w okresie poprzedzającym przystąpienie do opracowania ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, prowadził analizy problemów rynkowych w produkcji i dystrybucji towarów rolnych i spożywczych, współpracując z jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi i podległymi, jak również z przedstawicielami branży rolno-spożywczej oraz branży handlu i dystrybucji. Minister RiRW inicjował działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom rynkowym w łańcuchu dystrybucyjnym towarów rolnych i spożywczych oraz obrocie tymi towarami, współpracując z Prezesem UOKiK.

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1419.

¹⁴ Do końca 2019 r. zgłoszono do KOWR 51 zawiadomień o podejrzeniu naruszenia przepisów dot. zawierania umów; w 20. przypadkach Dyrektorzy OT KOWR wymierzili karę pieniężną w drodze decyzji administracyjnej.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 67) weszła w życie 12 lipca 2017 r.

¹⁶ Dz.U. z 2003 r. poz. 1503, ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 – utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2018 r.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 184, ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 684.

²⁰ Dz.U. z 2016 r. poz.380, ze zm.

2. Opracowanie i wdrożenie przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi

2.1 Podjęcie prac nad projektem i prace wewnątrzresortowe

Opis stanu faktycznego

W „Programie działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015-2019” z grudnia 2015 r., zaktualizowanym w kwietniu 2016 r., zawarto ocenę polityki rolnej w latach 2008-2015. Stwierdzono, że nie przygotowano rozwiązań chroniących producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym przed spekulacją pośredników handlowych i sieci handlowych, co stanowiło poważną barierę rozwoju produkcji i przetwórstwa rolnego. Tolerowano nieuczciwe praktyki sieci handlowych narzucające liczne opłaty dodatkowe za dostawę do sklepu. Niezbędne zmiany legislacyjne w celu wyeliminowania nieuczciwych praktyk handlowych i zwiększenia przejrzystości rynku artykułów rolno-żywnościowych nie zostały wprowadzone. W „Kierunkach działań w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2015-2019” zawartych w tym Programie określono obszary, cele szczegółowe oraz zadania. W ramach obszaru II Konkurencyjność rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz bezpieczeństwo żywności, celu szczegółowego 02.03. Zwiększenie dochodowości w rolnictwie oraz wzrost dochodów mieszkańców wsi wyznaczono do realizacji zadanie pn. *Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym ze strony wielkich sieci handlowych i koncernów produkcyjnych*, a w ramach celu szczegółowego 02.05. Wzmocnienie procesów integracji poziomej i pionowej na rynku rolnym powyższego obszaru – zadanie pn. *Eliminowanie nieuczciwej konkurencji w łańcuchu żywnościowym*. W celu realizacji tych zadań wskazano na potrzebę m.in. opracowania rozwiązań prawnych na rzecz wyeliminowania nieuczciwych praktyk z łańcucha dostaw towarów rolno-spożywczych.

(akta kontroli str. 795-803)

W dniu 16 lutego 2016 r., stosownie do zarządzenia nr 23 Dyrektora Generalnego MRiRW z 31 grudnia 2010 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych²¹, Departament Rynków Rolnych przekazał do 15 jednostek organizacyjnych MRiRW oraz do wydziałów DRR projekt ustawy o zapobieganiu nieuczciwym praktykom rynkowym stosowanym wobec dostawców produktów spożywczych i rolnych przez przedsiębiorców zajmujących się obrotem tymi produktami wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji (dalej: OSR) z dnia 15 lutego 2016 r., w celu zgłoszenia uwag. Uwagi zgłosiły Departamenty: Prawno-Legislacyjny, Strategii, Analiz i Rozwoju, Finansów oraz Spraw Społecznych i Oświaty Rolniczej. Ponadto zwrócono się do Departamentu Współpracy Międzynarodowej o uzyskanie informacji o regulacjach prawnych obowiązujących w państwach UE w zakresie zwalczania nieuczciwych praktyk rynkowych w łańcuchu dostaw żywności w celu wykorzystania do przygotowania stosownych rozwiązań prawnych w Polsce. W dniu 1 marca 2016 r. kierownictwo MRiRW przyjęło opracowaną na ten temat informację. W informacji tej stwierdzono m.in. że problem nierównowagi wśród uczestników łańcucha dostaw żywności był istotny w większości krajów UE, z uwagi na występowanie silnych ekonomicznie skonsolidowanych podmiotów sektora dystrybucji i słabszych rozdrobnionych podmiotów produkujących żywność. Z formalnego punktu widzenia dostawcy na podstawie obowiązującego w Polsce prawa mieli możliwość obrony swoich interesów ekonomicznych. Podkreślano, że

²¹ Zarządzenie obowiązywało do 15 grudnia 2017 r.

dostawcy nie chcieli też ryzykować retorsji ze strony wielkiej sieci, w postaci zerwania współpracy. Podjęte działania w celu opracowania i wdrożenia Kodeksu Dobrych Praktyk Handlowych, tj. rozwiązania do dobrowolnego stosowania przez uczestników rynku żywności, ukazały niewielką skuteczność tego instrumentu – zarówno w Polsce jak i innych krajach UE. Projektowane przepisy ustawy miały na celu wyeliminowanie z łańcucha dostaw surowców rolnych i żywności stosowania nieuczciwych praktyk handlowych.

(akta kontroli str. 804-837, 855-859)

W dniu 19 lutego 2016 r. Departament Prawno-Legislacyjny zgłosił do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów zaakceptowany przez Sekretarza Stanu w MRiRW projekt ustawy o zapobieganiu nieuczciwym praktykom rynkowym stosowanym wobec dostawców produktów spożywczych i rolnych przez przedsiębiorców zajmujących się obrotem tymi produktami. Jednocześnie wystąpił o pilne podjęcie prac dotyczących projektu ustawy. W dniu 18 marca 2016 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu wprowadził do wykazu prac Rady Ministrów projekt ustawy o zapobieganiu nieuczciwym praktykom rynkowym stosowanym wobec dostawców produktów spożywczych i rolnych przez przedsiębiorców zajmujących się obrotem tymi produktami z zaleceniem uszczegółowienia OSR o porównanie rozwiązań przyjętych przez inne kraje UE nadając projektowi nr UD 43, o czym pismem z dnia 22 marca 2016 r. poinformowano Ministra RiRW.

(akta kontroli str. 838-854)

Ministerstwo RiRW od marca 2016 r. rozpoczęło współpracę z UOKiK w celu opracowania rozwiązań legislacyjnych w zakresie zapobiegania nieuczciwym praktykom rynkowym. W wyniku współpracy²² opracowano nowy projekt ustawy i zmieniono tytuł ustawy na przeciwdziałanie nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, a także rozszerzono zakres przedmiotowy w stosunku do projektu ustawy o zapobieganiu nieuczciwym praktykom rynkowym stosowanym wobec dostawców produktów spożywczych i rolnych przez przedsiębiorców zajmujących się obrotem tymi produktami.

W dniu 24 maja 2016 r. kierownictwo MRiRW przyjęło opracowaną przez DRR informację nt. projektu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Od marca 2016 r. Minister RiRW informował również o trwających pracach koncepcyjnych nad regulacjami przeciwdziałającymi występowaniu nieuczciwych praktyk w łańcuchu dostaw produktów rolno-spożywczych oraz o działaniach MRiRW w zakresie zwalczania takich praktyk poprzez udostępnienie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 860-896)

W dniu 14 czerwca 2016 r., stosownie do § 36 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów²³, Minister RiRW przekazał do konsultacji publicznych 87 podmiotom projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z 15 dniowym terminem na zgłaszanie ewentualnych uwag. Przedmiotowy projekt ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. wraz z uzasadnieniem i OSR został również zamieszczony w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny (www.rcl.gov.pl).

²² Spotkania konsultacyjne odbywały się co tydzień, z udziałem co najmniej kilku przedstawicieli UOKiK.

²³ M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm. - zwanej dalej Regulaminem pracy RM.

Stosownie do § 51 Regulaminu pracy RM sporządzony został przez Ministra RiRW raport z konsultacji publicznych wraz z zestawieniem zgłoszonych uwag, z którego wynikało, że dziewięć podmiotów, tj. przedstawiciele organizacji handlu, dystrybucji, federacji producentów żywności, przetwórców mleka, a także producentów i pracodawców przemysłu mięsnego zgłosiło 62 uwagi; jedna uwaga została uwzględniona, do pięciu przedłożono wyjaśnienia, a 56 uwag nie uwzględniono bądź uznano za niezasadne.

(akta kontroli str. 897-959)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Rządowy proces legislacyjny

W dniu 14 czerwca 2016 r., po trzech miesiącach prac w ramach konsultacji wewnątrzresortowych z udziałem przedstawicieli UOKiK, stosownie do § 35 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM, Minister RiRW przekazał do uzgodnień międzyresortowych 23 podmiotom projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z 14 dniowym terminem na zgłaszanie ewentualnych uwag. Przedmiotowy projekt z dnia 9 czerwca 2016 r. wraz z uzasadnieniem i OSR został również zamieszczony w zakładce (<https://legislacja.gov.pl/projekt/12286400>).

Projekt ustawy był przedmiotem uzgodnień z właściwymi ministrami, a pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji (RCL). W toku uzgodnień międzyresortowych uwagi zgłosili: Minister Finansów, Minister Spraw Zagranicznych, Prezes RCL, Prezes UOKiK, Minister Sprawiedliwości, Minister Cyfryzacji oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W dniu 28 czerwca 2016 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa, w wyniku której uwzględniono uwagi dotyczące zapisów w tekście projektu ustawy, uzasadnieniu, a także OSR. Ponadto Minister Sprawiedliwości wniósł o uzupełnienie OSR dotyczące zwiększenia liczby etatów w sądach powszechnych. W odniesieniu do nieuwzględnionych uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów dotyczących zwiększenia środków finansowych na realizację przez UOKiK zadań wynikających z projektu ustawy, sporządzono protokół rozbieżności.

(akta kontroli str. 960-998)

W dniu 1 lipca 2016 r., stosownie do § 58 Regulaminu pracy RM, Minister RiRW przekazał do rozpatrzenia na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z dnia 30 czerwca 2016 r. wraz z uzasadnieniem i OSR. W OSR z dnia 30 czerwca 2016 r. ujęto wydatki ogółem budżetu państwa na okres 10 lat od wejścia w życie ustawy w kwocie 33,31 mln zł, z tego wydatki UOKiK - 32,79 mln zł. Wskazano też na potrzebę zapewnienia dodatkowych etatów sędziowskich w sądach powszechnych.

W ramach uwag zgłoszonych na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów Minister Sprawiedliwości przedstawił skutki finansowe zwiększenia liczby etatów w sądach, na kwotę 3,41 mln zł. Uwagi zgłosili też: Prezes UOKiK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezes RCL.

W dniu 7 lipca 2016 r. projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi

(UD 43), wniesiony przez Ministra RiRW, został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów oraz rekomendowany Radzie Ministrów. Uwagi Prezesa RCL, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz część uwag Ministra Finansów zostały wyjaśnione na posiedzeniu Komitetu Stałego Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 999-1063)

Projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z dnia 11 lipca 2016 r. wraz z uzasadnieniem i OSR, przyjęty i rekomendowany przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 7 lipca 2016 r. oraz rozpatrzony przez Komisję Prawniczą w dniu 8 lipca 2016 r., został przedłożony przez Ministra RiRW do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów. W przedłożonej OSR z dnia 30 czerwca 2016 r., nie podano wydatków budżetu państwa dotyczących zarówno UOKiK, jak i sądów powszechnych, jako skutków finansowych wejścia w życie ustawy.

W dniu 15 lipca 2016 r. Prezes UOKiK skierował pismo do Sekretarza Rady Ministrów w sprawie nieujęcia wydatków na zadania UOKiK i wniósł o rozpatrzenie przez Radę Ministrów projektu ustawy wraz z OSR w wersji przedłożonej na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów. Do pisma dołączył protokół ustaleń nr 28/2016 posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 7 lipca 2016 r. oraz dokument dotyczący ustalenia dodatkowej liczby pracowników UOKiK na potrzeby implementacji przepisów procedowanej ustawy.

Pismem z dnia 18 lipca 2016 r. do Sekretarza Rady Ministrów Minister RiRW poinformował, że z ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów wynikało, iż w związku z planowaną oceną w zakresie funkcjonowania Inspekcji Handlowej i UOKiK dyskusja dotycząca potrzeb etatowych związanych również z realizacją procedowanej ustawy będzie przedmiotem odrębnej analizy na etapie przeprowadzania oceny wymienionych instytucji.

W dniu 18 lipca 2016 r. Minister RiRW wykreślił z uzasadnienia projektu ustawy zapis o obowiązku notyfikacji, gdyż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych²⁴ notyfikacja projektu ustawy nie była wymagana.

W dniu 19 lipca 2016 r., Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (RM-10-82-16). Rada Ministrów uchwaliła też, że w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017 zostanie dokonana analiza funkcjonowania Inspekcji Handlowej oraz UOKiK.

(akta kontroli str. 1064-1108)

W dniu 25 lipca 2016 r. Prezes Rady Ministrów przedstawiła Marszałkowi Sejmu Sejmowi RP projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (RM-10-82-16), a do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych (Druk sejmowy nr 790) upoważniony został Minister RiRW.

(akta kontroli str. 1109)

Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi została uchwalona przez Sejm RP w dniu 15 grudnia 2016 r.²⁵

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁴ Dz.U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 67.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowanie projektu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Prace nad projektem ustawy podjęte zostały zgodnie z *Programem działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015-2019*, a projekt ustawy (UD 43) został wpisany do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2016 r.* Prace legislacyjne prowadzono rzetelnie i sprawnie, a także zgodnie z Regulaminem pracy RM i regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w MRiRW. Przeprowadzono również konsultacje publiczne z udziałem interesariuszy projektowanej regulacji.

OBSZAR

3. Ewaluacja wdrożonych rozwiązań prawnych i nowelizacja regulacji ustawowej

3.1 Ewaluacja przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi

Opis stanu faktycznego

W pkt. 12 OSR projektów ustaw: o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi podano, że ewaluacja efektów projektu nastąpi po roku od dnia wdrożenia ustawy, a miernikami będą liczba zawiadomień składanych przez pokrzywdzonych dostawców oraz liczba wszczętych postępowań na podstawie ustawy.

Po roku obowiązywania ustaw przeprowadzono ocenę wprowadzonych rozwiązań odnośnie do:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi,
- ustawy z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi²⁶.

Dyrektor DPRR wskazał, że ewaluacji efektów powyższych uregulowań dokonano „w sposób funkcjonalny”. Stwierdził, że „w trakcie pierwszego roku obowiązywania ustawy z 2016 r. do resortu rolnictwa napływały sygnały od rolników - dostawców produktów rolno-spożywczych (bezpośrednio podczas spotkań, telefonicznie), iż są wyłączeni z obecnego reżimu ustawy i nie mogą zgłaszać zawiadomień do Prezesa UOKiK ze względu na brak spełnienia kryterium progu dotyczącego wartości obrotów realizowanych pomiędzy dostawcą a nabywcą wynoszącego 50 000 zł. Ponadto zgłaszano, że dostawcy z obawy ujawnienia swoich danych w procesie postępowania, nie zgłaszają zawiadomień do Prezesa UOKiK. W związku z powyższym po ocenie funkcjonowania przepisów ustawy podjęto decyzję o konieczności jej nowelizacji”.

W związku z oceną wprowadzonych rozwiązań dotyczących ustawy z dnia 4 października 2018 r. Dyrektor DPRR wyjaśnił, że „zgodnie z wprowadzoną w 2018 r. nowelizacją, przepisami ustawy objęto wszystkie relacje handlowe pomiędzy dostawcą a nabywcą oraz zapewniono anonimowość stronie zgłaszającej zawiadomienie w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową [UD 411]”.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2203.

Oceny skutków regulacji ex-post (dalej: OSR ex-post) w odniesieniu do:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi,
- ustawy z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi

nie opracowano na formularzu określonym w § 154 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy RM (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.), tj. na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na okoliczność nieopracowania OSR ex-post na powyższym formularzu Dyrektor Departamentu Przetwórstwa i Rynków Rolnych podał, że „w świetle przepisów Działu V Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex post) § 152 uchwały nr 190 Rady Ministrów, członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą przygotowuje ocenę jej funkcjonowania, zwaną dalej „OSR ex post”, jeżeli:

- Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie;
- wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów.

Członek Rady Ministrów może przygotować OSR ex post z własnej inicjatywy.

Mając powyższe na względzie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie był zobligowany do opracowania skutków regulacji ex post na formularzu określonym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w trybie § 154 ust. 2 ww. uchwały. W OSR projektów przedmiotowych ustaw nie wskazano, że wyniki ewaluacji zostaną przedstawione w OSR ex-post”.

Ponadto Dyrektor DPRR podał, że „w OSR projektu ustawy z 2016 r. podano, że ewaluacja nastąpi po upływie roku od dnia wdrożenia ustawy, a miernikiem będzie liczba wniosków składanych przez dostawców bądź zaprzestanie stosowania przez jedną ze stron praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową wobec drugiej strony. (...) w trakcie pierwszego roku obowiązywania ustawy z 2016 r. wpłynęły 32 zawiadomienia (26 od dostawców i 6 od nabywców), natomiast wydano 1 decyzję zobowiązującą do zaprzestania stosowanych nieuczciwych praktyk. Dane wejściowe dotyczące liczby zawiadomień i wydanych decyzji pozwoliły na dokonanie ewaluacji i stwierdzenie, że zakładany w ustawie cel nie został w pełni zrealizowany”.

Po roku obowiązywania ustawy z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, Dyrektor DPRR wyjaśnił, że „na podstawie informacji uzyskanych z UOKiK odnotowano wzrost liczby:

- 1) zgłoszonych zawiadomień – z 57 w roku 2018 r. do 58 w 2019 r.,
- 2) wszczętych postępowań – z 17 w 2018 r. do 20 w 2019 r.

Ministerstwo RiRW, w ramach swojej bieżącej działalności monitorowało i dokonywało oceny korzyści wprowadzonych zmian przepisów przedmiotowej ustawy, w efekcie czego prowadziło prace nad kolejną nowelizacją”.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości sposób przeprowadzenia ewaluacji powyższych regulacji prawnych.

(akta kontroli str. 1523-1533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Zmiana przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi objęta wnioskiem Ministra RiRW z lipca 2018 r.

Opis stanu faktycznego

W „Priorytetach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2018-2019” w aspekcie Programu działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015-2019 oraz Paktu dla obszarów wiejskich na lata 2017-2020 (2030) z kwietnia 2018 r., w Obszarze II „Konkurencyjność Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz bezpieczeństwo żywności” wyznaczono jako Priorytet 5 – monitoring ustaw w zakresie wzmocnienia pozycji rolnika – producenta w łańcuchu żywnościowym, w tym u.o.p.k. poprzez ocenę skuteczności wprowadzonych rozwiązań oraz liczbę zgłoszeń do UOKiK²⁷. Wskazano też, że MRiRW wspierać będzie działania KE w zakresie usprawnienia łańcucha dostaw żywności w UE (działania o charakterze ustawodawczym). Strona polska podkreśliła, że w odniesieniu do nieuczciwych praktyk handlowych pożądanym jest wprowadzenie ramowych rozwiązań na poziomie unijnym z uwzględnieniem rozwiązań krajowych.

(akta kontroli str. 1110-1113)

W dniu 18 lipca 2018 r., stosownie do zarządzenia nr 27 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych, DRR przekazał do Departamentu Prawno-Legislacyjnego w MRiRW, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz do UOKiK projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi o zgłoszenie uwag bądź akceptację projektu w terminie do dnia 19 lipca 2018 r. Prezes UOKiK w ramach zgłoszonych uwag od projektu ustawy wniósł o uzupełnienie OSR projektu ustawy w zakresie dodatkowych siedmiu etatów dla UOKiK wraz z oszacowanymi wydatkami na ten cel w kwocie ogółem 8,89 mln zł na okres 10 lat od wejścia w życie ustawy.

W dniu 19 lipca 2018 r., stosownie do Regulaminu pracy RM, Minister RiRW przedłożył Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi wraz z uzasadnieniem i OSR do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów. Projekt ten nie był przedmiotem konsultacji publicznych, ani uzgodnień międzyresortowych.

W dniu 20 lipca 2018 r., na podstawie Regulaminu Pracy RM, Minister RiRW złożył do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wnioski o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów powyższego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, a także powołując się na § 4 ust. 1 pkt 4 zarządzenia nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu²⁸ wniósł o wprowadzenie projektu ustawy bez rekomendacji Szefa Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (CAS) oraz bez udziału pozostałych członków zespołu.

W dniu 23 lipca 2018 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu wprowadził do wykazu prac Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu

²⁷ W wyniku dokonanej ewaluacji ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, stwierdzono, że cel zakładany w ustawie nie został w pełni zrealizowany.

²⁸ Niepublikowane.

nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (projekt nr UD 411).

Celem projektu zmiany ustawy było rozszerzenie kręgu podmiotów przez objęcie regulacją ustawową rolników, a także uregulowanie zapewnienia anonimowości osobom składającym zawiadomienia o podmiotach nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

(akta kontroli str. 1114-1146)

Do projektu ustawy uwagi zgłosili: Prezes Rządowego Centrum Legislacji oraz Prezes UOKiK, a na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 23 lipca 2018 r. Minister Finansów i Prezes RCL.

W dniu 24 lipca 2018 r. Minister RiRW przedłożył Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi wraz z uzasadnieniem i OSR z dnia 24 lipca 2018 r. do rozpatrzenia przez Komitet, w których uwzględniono uwagi zawarte w „Roboczych ustaleniach Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2018 r.”

Do ww. projektu ustawy z dnia 24 lipca 2018 r. uwagi zgłosili: Prezes Prokuratury Generalnej RP, Prezes UOKiK oraz Minister Przedsiębiorczości i Technologii, a Minister Spraw Zagranicznych – opinię w zakresie zgodności projektu aktu prawnego z prawem UE. Minister Finansów negatywnie ocenił propozycję Prezesa UOKiK odnośnie do zwiększenia wydatków budżetowych na realizację przedmiotowej regulacji z uwzględnieniem wydatków na Inspekcję Handlową do kwoty 40,32 mln zł na okres 10 lat od wejścia w życie ustawy.

W dniu 26 lipca 2018 r. odbyło się posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów, na którym przyjęto i rekomendowano Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

W dniu 30 lipca 2018 r. Minister RiRW przedłożył Sekretarzowi Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z dnia 30 lipca 2018 r. wraz z uzasadnieniem i OSR z dnia 27 lipca 2018 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w których uwzględniono uwagi zawarte w „Roboczych ustaleniach Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2018 r.”

W dniu 31 lipca 2018 r., Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (RM-10-117-18).

(akta kontroli str. 1147-1208)

W dniu 3 sierpnia 2018 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił Marszałkowi Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (RM-10-117-18), a do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych (druk sejmowy nr 2791) upoważniony został Minister RiRW.

(akta kontroli str. 1209)

Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi została uchwalona przez Sejm RP w dniu 4 października 2018 r.²⁹

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2203.

3.3 Działania zmierzające do wdrożenia rozwiązań zmieniających przepisy ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi oraz przepisy ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych objęte wnioskiem Ministra RiRW z maja 2019 r.³⁰

Opis stanu faktycznego

W dniu 26 lutego 2019 r., stosownie do zarządzenia nr 27 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych, DRR uzyskał akceptację Sekretarza Stanu w MRiRW do procedowania nad projektem ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Z uzasadnienia projektowanej regulacji wynikało, że zmiany zostały opracowane w związku z rekomendacjami i propozycjami przedstawicieli producentów owoców miękkich i jabłek w zakresie zmiany przepisów dotyczących umów na dostarczanie produktów rolnych wraz z przeglądem obowiązujących przepisów u.o.p.k. i u.o.r.r. oraz określono ustalenie ceny referencyjnej dla produktu rolnego.

W dniu 28 lutego 2019 r. DRR w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych przekazał do 18 jednostek organizacyjnych MRiRW projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi o zgłaszanie uwag do projektu bądź akceptację projektu. Uwagi do projektu zgłosiły trzy departamenty oraz Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji.

(akta kontroli str. 1211-1238)

W dniu 1 marca 2019 r., na podstawie Regulaminu pracy RM, Minister RiRW złożył do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wraz z OSR z dnia 21 lutego 2019 r. wniosek o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, a także powołując się na § 4 ust. 1 pkt 4 zarządzenia Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu³¹ wniósł o wprowadzenie projektu ustawy bez rekomendacji Szefa CAS oraz bez udziału pozostałych członków zespołu.

W dniu 27 marca 2019 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu poinformował Ministra RiRW o wyrażeniu zgody na procedowanie nad przedmiotowym projektem ustawy, nakładając na Ministra RiRW obowiązek przedstawienia projektu wraz z uzasadnieniem.

W dniu 10 maja 2019 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu poinformował Ministra RiRW o wprowadzeniu do wykazu prac Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (projekt nr UD 526).

(akta kontroli str. 1239-1262)

³⁰ Zaproponowane przez Ministra RiRW zmiany uwzględniały wyniki ewaluacji skuteczności obowiązujących przepisów ww. ustaw oraz wnioski i sygnały zgłaszane przez środowiska rolnicze.

³¹ Niepublikowane.

W dniu 17 maja 2019 r., stosownie do § 81 oraz § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM, Minister RiRW wystąpił do Sekretarza Rady Ministrów o skierowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie odrębnym, tj. z pominięciem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych oraz bez rozpatrzenia projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów i Komisję Prawniczą. Spowodowane to było koniecznością „wejścia w życie nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie jeszcze przed tegorocznym zbiorem owoców miękkich”.

W dniu 21 maja 2019 r. Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów przedłożył członkom Komitetu projekt ustawy (UD 526) wraz z uzasadnieniem oraz OSR z dnia 9 kwietnia 2019 r., do rozpatrzenia na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Uwagi oraz opinie do projektu ustawy zgłosili: Minister Przedsiębiorczości i Technologii, Minister Spraw Zagranicznych, Prezes UOKiK, Rządowe Centrum Legislacji oraz Szef CAS.

W dniu 29 maja 2019 r. Minister RiRW poinformował Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o sposobie uwzględnienia zgłoszonych uwag i opinii.

W dniu 30 maja 2019 r. projekt ustawy był przedmiotem obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów. Minister RiRW przekazał także projekt ustawy Komisji Prawniczej, której posiedzenie odbyło się w dniu 6 czerwca 2019 r. z udziałem przedstawicieli: RCL, Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), UOKiK i MRiRW, na którym uzgodniono projekt ustawy. W dniu 13 czerwca 2019 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii zgłosił uwagę w zakresie notyfikacji projektu ustawy do Komisji Europejskiej z powodu określenia przepisów technicznych, tj. ceny referencyjnej i sposobu ustalania tej ceny.

W dniu 19 czerwca 2019 r. Minister RiRW przekazał do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi wraz z uzasadnieniem i OSR z dnia 17 czerwca 2019 r. Ponadto w dniu 25 czerwca 2019 r. Minister RiRW poinformował Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o uwzględnieniu uwag Szefa CAS.

W dniu 1 lipca 2019 r. Minister RiRW przedłożył Sekretarzowi Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi wraz z uzasadnieniem i OSR z dnia 17 czerwca 2019 r., a także projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu produktów lub podkategorii produktów, dla których ustala się cenę referencyjną (akt wykonawczy do projektu ustawy) wraz z uzasadnieniem i OSR z dnia 17 czerwca 2019 r., do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W dniu 1 lipca 2019 r. Sekretarz Komitetu Stałego Rady Ministrów potwierdził zakończenie przez Komitet prac nad projektem przedmiotowej ustawy, a w dniu 2 lipca 2019 r. Minister Spraw Zagranicznych wydał opinię, że projekt przedmiotowej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

W dniu 2 lipca 2019 r., Rada Ministrów przyjęła uchwałą projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD 526) (RM-10-97-19).

W dniu 17 lipca 2019 r. Minister RiRW poinformował Sekretarza Rady Ministrów, że projekt ustawy został notyfikowany do Komisji Europejskiej w dniu 15 lipca 2019 r. (nr 2019/340/PL).

W dniu 22 lipca 2019 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił Marszałkowi Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (RM-10-97-19), a do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych (Druk sejmowy nr 3698) upoważniony został Minister RiRW.

(akta kontroli str. 1263-1418)

Ze względu na dyskontynuację prac sejmowych z kadencji 2015-2019, projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi wraz z uzasadnieniem oraz OSR z dnia 22 stycznia 2020 r. został ponownie zgłoszony przez Ministra RiRW w dniu 23 stycznia 2020 r. do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2020 r.

W dniu 11 lutego 2020 r. Przewodniczący Zespołu ds. Programowania Prac Rządu poinformował Ministra RiRW, że w dniu 6 lutego 2020 r. Zespół wyraził zgodę na wprowadzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2020 r. (projekt nr UD 57) i jednocześnie zobowiązał Ministra RiRW do uzupełnienia uzasadnienia projektu ustawy o następujące wyniki analizy:

- a) czy wprowadzenie cen referencyjnych może spowodować wzrost cen żywności;
- b) czy poziom cen referencyjnych może być nieadekwatny do sytuacji rynkowej, w rezultacie tego umowy nie będą zawierane (pojawi się „szara strefa”);
- c) czy projekt ustawy nie narusza zasady swobody zawierania umów;
- d) czy ceny referencyjne stanowią jedyny instrument poprawy pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym;
- e) czy podmioty zagraniczne nie będą składać skarg na proponowane rozwiązania (cena referencyjna).

W dniu 14 lutego 2020 r., stosownie do § 81 oraz § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM, Minister RiRW złożył do Sekretarza Rady Ministrów wnioski o skierowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie odrębnym, tj. bez uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych oraz bez konieczności rozpatrzenia projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów i Komisję Prawniczą, w celu niezwłocznego przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów i skierowanie do Sejmu RP jeszcze przed „tegorocznymi zbiorami owoców”. Uzasadnienie projektu ustawy (UD 57) zostało uzupełnione o wyniki analizy przeprowadzonej na wniosek Zespołu ds. Programowania Prac Rządu. Do wniosku dołączono projekt ustawy wraz z uzasadnieniem z dnia 12 lutego 2020 r. oraz OSR z dnia 21 stycznia 2020 r.

Minister RiRW, w sprawie uwag i opinii zgłoszonych do powyższego projektu przez Wiceprezesa RCL oraz Ministra Spraw Zagranicznych, odpowiednio pismami z dnia 18 lutego i 21 lutego 2020 r. poinformował Sekretarza Rady Ministrów o uwzględnieniu uwag RCL, a także, że zgodnie z opinią Ministra Spraw Zagranicznych będzie kontynuował współpracę z Komisją Europejską w zakresie notyfikacji projektu powyższej ustawy.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 17 lipca 2020 r., projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD 57) nie był przedmiotem obrad Rady Ministrów. Nie został też zakończony proces notyfikacji projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD 526/UD 57).

(akta kontroli str. 1419-1514, 1534)

W 2018 r. rozpoczęto procedowanie nad projektem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), którego celem było opracowanie minimalnej harmonizacji przepisów w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. W dniu 25 kwietnia 2019 r. została opublikowana Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych³².

W sprawie zgodności przepisów procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD 57) z przepisami Dyrektywy 2019/633, Dyrektor Departamentu Przetwórstwa i Rynków Rolnych w MRiRW wyjaśnił, że *„obecnie trwają prace nad transpozycją przepisów dyrektywy do krajowego porządku prawnego, a dyskusja na temat ich implementacji prowadzona jest jednocześnie na posiedzeniach Grupy roboczej ds. horyzontalnych dotyczących WPR”*.

Dyrektor Departamentu Przetwórstwa i Rynków Rolnych w MRiRW stwierdził też, że *„(...) przepisy projektu ustawy oznaczonego nr UD 57 są skorelowane z przepisami ww. dyrektywy 2019/633, jednakże niezbędne jest w pełni wdrożenie przepisów dyrektywy do krajowego porządku prawnego. W tym celu odbyło się kilka spotkań roboczych, min. z przedstawicielami UOKIK, MSZ, MF, MR, administracji skarbowej”*.

(akta kontroli str. 1529-1533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzenie ewaluacji wdrożonych rozwiązań prawnych oraz podjęcie prac nad znowelizowaniem ustaw dotyczących przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie

³² Dz.Urz.UE L 111, str. 59 – weszła w życie 30 kwietnia 2019 r.

produktami rolnymi i spożywczymi. Analiza skuteczności przyjętych rozwiązań dokonana była rzetelnie, z uwzględnieniem uwag i opinii właściwych ministrów, Prezesa UOKiK oraz interesariuszy przedmiotowych regulacji. Działania prowadzone w tym zakresie były zgodne z „Priorytetami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2018-2019”. Prace legislacyjne prowadzono zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz z wewnętrznymi procedurami obowiązującymi w MRiRW. Jednakże do dnia zakończenia kontroli tj. 17 lipca 2020 r. nie został zakończony proces notyfikacji projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

OBSZAR

4. Współpraca z branżą rolno-spożywczą i przedsiębiorcami z branży handlu i dystrybucji

Opis stanu faktycznego

W dniu 21 kwietnia 2016 r. Sekretarz Stanu w MRiRW zorganizował spotkanie konsultacyjne z udziałem 27 przedstawicieli organizacji branżowych oraz 24 przedstawicieli organizacji handlowych, w celu uzyskania informacji o warunkach współpracy dostawców i odbiorców produktów żywnościowych. Powołano również Zespół Konsultacyjny, którego zadaniem była współpraca z Ministrem RiRW w zakresie przygotowania rozwiązań dotyczących eliminowania nieuczciwych praktyk handlowych pomiędzy dostawcami a odbiorcami artykułów rolno-spożywczych. W dniu 24 czerwca 2016 r. odbyło się spotkanie Zespołu, na którym przedstawiono zarys projektu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

(akta kontroli str. 714-733)

W dniu 14 czerwca 2016 r., na podstawie § 36 Regulaminu pracy RM, Minister RiRW przekazał do publicznych konsultacji projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. W konsultacji publicznej wzięło udział 87. interesariuszy. Przedmiotowy projekt ustawy (UD 43) wraz z uzasadnieniem i OSR został zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej RCL w zakładce Rządowy proces legislacyjny. Konsultacje publiczne przeprowadzone przez Ministra RiRW były zgodne z Wytocznymi do realizacji siedmiu zasad konsultacji społecznych³³ opracowanymi przez RCL.

(akta kontroli str. 542-575)

Konsultacje publiczne do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD 411) nie zostały przeprowadzone. Jak wyjaśnił Dyrektor DPRR „*spowodowane to było przyjęciem szybkiej ścieżki legislacyjnej, co wynikało z konieczności wprowadzenia zmian do przepisów ustawy, tj. poszerzenie kręgu podmiotów objętych przepisami ustawy poprzez rezygnację z progów obrotów między dostawcą a nabywcą oraz zapewnienie anonimowości stronie skarżącej*”.

(akta kontroli str. 736)

³³ W zgodzie z zasadą: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności, poszanowaniem dobra ogólnego i interesu społecznego.

Na podstawie § 99 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy RM, do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD 526/UD 57) konsultacje publiczne również nie zostały przeprowadzone. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że: „zagadnienia które są regulowane projektowaną ustawą, a także propozycje rozwiązań przewidzianych w projektowanej ustawie zostały poddane konsultacjom z szeregiem organizacji reprezentujących poszczególne ogniwa łańcucha dostaw sektora owoców i warzyw. Tematyka zaproponowanych zmian przepisów w projekcie ustawy była przedmiotem szeregu spotkań i konsultacji społecznych w ramach powołanej w 2018 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Grupy roboczej do spraw wypracowania przykładowej umowy kontraktacyjnej na dostarczanie produktów rolnych w sektorze owoców i warzyw oraz mechanizmu dochodzenia do ceny. W dyskusji nad wzmocnieniem pozycji producentów rolnych w łańcuchu dostaw żywności, w tym, w kierunku nowelizacji obowiązujących przepisów wzięli udział przedstawiciele organizacji reprezentujących poszczególne ogniwa łańcucha dostaw sektora owoców i warzyw, w szczególności owoców miękkich (przedstawiciele organizacji zrzeszających producentów owoców, podmioty skupujące, przedstawiciele branży przetwórstwa owocowo-warzywnego”.

(akta kontroli str. 538)

W Ministerstwie RiRW w sierpniu 2018 r. utworzono Grupę roboczą do spraw opracowania przykładowej umowy na dostarczanie produktów rolnych w sektorze owoców i warzyw. W skład grupy wchodził przedstawiciele producentów rolnych, podmiotów skupujących produkty rolne, przetwórców rolnych, przedstawiciele MRiRW i KOWR. W okresie od dnia 22 sierpnia 2018 r. do dnia 25 stycznia 2019 r. odbyło się pięć spotkań Grupy roboczej.

Opracowany projekt umowy zawierał wymagane elementy umowy, obejmującej każdy rodzaj dostawy określonych produktów przez producenta do przetwórcy lub dystrybutora, wynikające z przepisów art. 168 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych.

Na spotkaniu w dniu 22 sierpnia 2018 r. z udziałem przedstawicieli producentów rolnych, przetwórców, podmiotów skupujących, KOWR, UOKiK, i innych organizacji przedstawiciele DRR przedstawili główne obszary proponowanych zmian legislacyjnych, w tym w zakresie obowiązku zawierania umów na dostawę produktów rolnych oraz projekt wzoru Umowy na dostawę takich produktów. Przedstawicielka IERIGŻ - PIB przedstawiła propozycję sposobu ustalania ceny do zapłaty za dostawę produktów rolnych w przykładowej umowie, a przedstawiciel UOKiK przedstawił działania Prezesa UOKiK w zwalczaniu praktyk ograniczających konkurencję.

Na spotkaniu w dniu 27 sierpnia 2018 r. omówiono uwagi zgłoszone do projektu umowy przez producentów rolnych, przetwórców oraz pośredników. Przyjęto rekomendację, aby wzorem umowy była umowa kontraktacyjna, uwzględniająca regulacje zawarte w art. 168 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych.

W związku z propozycjami zmian wzoru umowy kontraktacji, w dniu 14 stycznia 2019 r. odbyło się kolejne spotkanie Grupy, na którym przedstawiono propozycje zmian

umowy. Propozycje zmian wzoru umowy kontraktacji nie zostały zaakceptowane przez Grupę.

Na spotkaniu w dniu 25 stycznia 2019 r. przedstawiciele DRR przedstawili *Propozycje zmian przepisów w zakresie wymogu zawarcia pisemnych umów na dostarczanie produktów rolnych* a przedstawiciel UOKiK zaprezentował *Prawo ochrony konkurencji a rynki rolne – kwestie cenowe*.

Problematyka umów kontraktacyjnych i zagadnienia cen na owoce była również przedmiotem prac Zespołu ds. stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw, powołanego w MRiRW w ramach Porozumienia Rolniczego³⁴. W okresie od dnia 4 kwietnia 2019 r. do dnia 30 stycznia 2020 r. odbyło się osiem spotkań Zespołu.

(akta kontroli str. 619-624, 677-708)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister RiRW opracowując projekty ustaw w sprawie obrotu produktami rolnymi i spożywczymi współpracował z przedstawicielami branży rolno-spożywczej. Prowadził również współpracę w ramach Grupy roboczej dotyczącą opracowania przykładowej umowy na dostawę produktów rolnych, a także z Zespołem ds. stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw wchodzącego w skład Porozumienia Rolniczego. Zgodnie z Regulaminem pracy RM skierował do konsultacji publicznych projekt ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

OBSZAR

5. Współdziałanie w ramach administracji rządowej

Opis stanu
faktycznego

Minister RiRW uczestnicząc w rządowym procesie legislacyjnym współpracował z właściwymi ministrami nad kolejnymi projektami ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Minister RiRW współpracował również w tym zakresie z Prezesem UOKiK, a przedstawiciele UOKiK uczestniczyli na każdym etapie prac legislacyjnych projektów ustaw dotyczących rozwiązywania problemów nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. Jak pisał Dyrektor DPRR, „*Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi bezpośrednio kontaktował się z Prezesem UOKiK w celu podjęcia konkretnych działań. Pracownicy MRiRW pozostawali w stałym kontakcie roboczym odpowiednio z pracownikami UOKiK. Dyrekcja Departamentu Przetwórstwa i Rynków Rolnych oraz Naczelnik merytorycznego wydziału w razie potrzeby bezpośrednio kontaktowali się telefonicznie lub e-mailowo z Dyrekcją Delegatury UOKiK w Bydgoszczy. Wspólnie pracownicy MRiRW i UOKiK brali udział w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, wspólnie organizowali konferencje prasowe. Przedstawiciele UOKiK uczestniczyli również w spotkaniach organizowanych przez MRiRW dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolno-spożywczych (np. w posiedzeniu Zespołu ds. stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw). Podczas spotkań prezentowali informacje na temat zakresu i tematyki z prowadzonych postępowań i ich wyników*”.

³⁴ Porozumienie Rolnicze stanowią polskie organizacje rolnicze zrzeszone w Copa Cogeca, które reprezentuje interesy rolników państw Unii Europejskiej.

Prezes UOKiK w 2018 r. przedstawił Ministrowi RiRW Raport „Wykorzystanie przewagi kontraktowej” o wynikach kontroli owoców miękkich oraz wyniki badań cen detalicznych i hurtowych produktów rolno-spożywczych oraz skarg konsumentów w tym zakresie. Delegatura UOKiK w Bydgoszczy poinformowała Ministra RiRW, że w sprawach dotyczących stosowania ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, do UOKiK w 2017 r. złożono 19 zawiadomień o nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej, w 2018 r. – 57 zawiadomień, w 2019 r. – 58 zawiadomień, w 2020 r. (stan na 15 czerwca 2020 r.) – 28 zawiadomień. Do UOKiK ogółem zgłoszono 162 zawiadomienia o nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej. Według stanu na 16 marca 2020 r. UOKiK wszczął: w 2017 r. 10 postępowań wyjaśniających, w tym 10 zakończono, w 2018 r. - 17 postępowań wyjaśniających, w tym 17 zakończono, w 2019 r. – 20 postępowań wyjaśniających, w tym cztery zakończono, w 2020 r. – siedem postępowań wyjaśniających. W okresie 2017-2020 UOKiK wszczął 54 postępowania wyjaśniające z tego zakończył 31 postępowań, w 2019 r. wydał jedną decyzję o uznaniu praktyki za nieuczciwe wykorzystującą przewagę kontraktową i nałożył karę w wysokości 8.336,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 576-615, 737, 772,778-789)

Ministerstwo RiRW współpracowało z UOKiK w opracowaniu stanowiska Polski do projektów unijnych przepisów w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. Instrukcje dla przedstawiciela Polski na posiedzenia Grupy Roboczej ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych³⁵ dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych były uzgadniane z UOKiK, a Zastępca Dyrektora Delegatury w Bydgoszczy uczestniczył w posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych (Nieuczciwe praktyki handlowe).

Po opublikowaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, Ministerstwo RiRW kontynuowało współpracę z UOKiK w sprawie dostosowania dyrektywy do przepisów krajowych i w tej sprawie zorganizowano spotkania robocze.

(akta kontroli str. 736)

Minister RiRW od KOWR otrzymywał informacje o przeprowadzonych kontrolach zawierania umów. W ramach mechanizmu „Monitorowanie obowiązku zawierania umów na dostarczanie produktów rolnych”, dyrektorzy oddziałów terenowych KOWR przeprowadzili w 2018 r. - 82 kontrole zawierania umów, w 2019 r. – 111 kontrole, w 2020 r. 17 kontroli. Wyniki tych kontroli zostały zamieszczone w „Sprawozdaniu z działalności KOWR” za 2018 r. oraz za 2019 r.

(akta kontroli str. 540)

Instrukcje dla przedstawiciela Polski na posiedzenia Grupy Roboczej ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych (nieuczciwe praktyki handlowe) były uzgadniane przez Ministerstwo RiRW z: Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii (od dnia 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Rozwoju), Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

(akta kontroli str.738)

³⁵ Organ przygotowawczy Rady UE zajmujący się w ujęciu horyzontalnym sprawami związanymi z reformą wspólnej polityki rolnej

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister RiRW współpracował z właściwymi ministrami w ramach procesu legislacyjnego przy opracowaniu kolejnych projektów ustaw o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. W tym zakresie współpracował też z Prezesem UOKiK oraz współdziałał z przedstawicielami administracji rządowej w zakresie prac nad implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 do krajowego porządku prawnego.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o zintensyfikowanie działań w celu sprawnego przeprowadzenia i zakończenia procesu notyfikacji projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, a także wdrożenia przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. do krajowego porządku prawnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, sierpnia 2020 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

.....
podpis