

Beata WIECZERZYŃSKA\*

## **Postępowanie w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową na rynku rolno-spożywczym jako nowy obszar aktywności administracji publicznej**

### **Wprowadzenie**

Po długich i żmudnych dyskusjach i konsultacjach 15 grudnia 2016 r. została uchwalona ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (dalej: ustawa o przewadze kontraktowej lub u.p.k.)<sup>1</sup>. Zasadniczym celem tej sektorowej ustawy jest wyeliminowanie z łańcucha dostaw żywności obserwowanego zjawiska stosowania nieuczciwych praktyk handlowych polegających na wykorzystywaniu przez silniejszych ekonomicznie i organizacyjnie kontrahentów swojej przewagi kontraktowej. Organem właściwym w sprawach wskazanych praktyk ustanowiony został Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), natomiast rzeczywiste postępowania przekazane zostały delegaturze UOKiK w Bydgoszczy<sup>2</sup>.

Postępowanie w sprawach przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi jest nowym uprawnieniem Prezesa UOKiK, bowiem będzie on ingerował w relacje kontraktowe między przedsiębiorcami, które dotąd zastrzeżone

---

\* Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, e-mail: beata.wieczerzynska@wp.pl.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=13358](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13358) (16.11.2017).

były dla prawa prywatnego, środkami o charakterze administracyjnoprawnym w interesie publicznym.

Celem pracy jest analiza uregulowań ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi pod kątem tego, czy istotnie występuje interes publiczny w konieczności ingerencji organu władzy publicznej w stosunki kontraktowe w relacjach B2B (*business to business*) na rynku rolno-spożywczym oraz tego, czy właściwie zostały określone materialne podstawy tej ingerencji.

### **Nieuczciwe praktyki kontraktowe – unijne oczekiwania i polska odpowiedź**

W styczniu 2013 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami<sup>3</sup>. Poświęcono ją łańcuchowi dostaw produktów spożywczych i niespożywczych w segmencie B2B, czyli transakcji zawieranych głównie między przedsiębiorstwami. Na tak pojęty łańcuch dostaw składa się szereg podmiotów (producentów, przetwórców, dystrybutorów) i wszyscy oni mają wpływ na ostateczną cenę, którą zapłaci konsument. Dobrze funkcjonujący łańcuch dostaw B2B produktów ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia maksymalnego potencjału gospodarczego tych sektorów. Jak wskazano w tym dokumencie, zwiększona koncentracja i integracja pionowa w UE spowodowała zmiany strukturalne łańcucha dostaw. Pojawiły się różnego rodzaju stowarzyszenia międzynarodowe detalistów dokonujące zakupów na dużą skalę, które dzięki dysponowaniu większą siłą nabywczą dążą do wykorzystania korzyści skali przy zamówieniach. Niewielka liczba stosunkowo silnych graczy w łańcuchu dostaw wydaje się mieć znaczną siłę przetargową. Czynniki te mogą w pewnych przypadkach prowadzić do nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach panujących na wszystkich etapach łańcucha dostaw B2B produktów spożywczych i niespożywczych. Nieuczciwe praktyki handlowe są zazwyczaj narzucane w sytuacji braku równowagi przez silniejszą stronę stronie słabszej oraz mogą być stosowane przez każdą ze stron relacji B2B i na każdym etapie łańcucha dostaw.

W ślad za wskazanym dokumentem w lipcu 2014 r., Komisja przyjęła komunikat dotyczący zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych w relacjach B2B<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, Zielona Księga w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami, COM(2013) 37 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0037> (16.11.2017).

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łań-

Wyjaśniła, że nieuczciwe praktyki handlowe są takimi, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego oraz są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu, a także są jednostronnie stosowane przez jednego partnera handlowego wobec jego kontrahenta. Takie praktyki szczególnie zauważalne i dotkliwe są w sektorze rolno-spożywczym. Wskazała też, że struktura rynku w zakresie łańcucha dostaw żywności sprawia, że jest on wyjątkowo podatny na takie praktyki oraz mają one szkodliwe skutki w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, wywierając niekorzystny wpływ na zdolność podmiotów z tego sektora do przetrwania na rynku w łańcuchu dostaw żywności, podejmowania nowych inwestycji w produkty i technologie, a także rozwijania działalności w wymiarze transgranicznym na jednolitym wspólnym rynku europejskim. Opisała też szkody, jakie nieuczciwe praktyki handlowe mogą wyrządzić podmiotom gospodarczym o małej sile przetargowej. W celu rozwiązania tego problemu Komisja zachęcała przedsiębiorców działających w ramach europejskiego łańcucha dostaw żywności do uczestnictwa w dobrowolnych programach mających na celu promowanie najlepszych praktyk oraz ograniczanie nieuczciwych praktyk handlowych, a także podkreśliła znaczenie skutecznego i niezależnego egzekwowania prawa na poziomie krajowym. Jak wynika ze sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 stycznia 2016 r. dotyczącego nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych w relacjach B2B, większość państw członkowskich albo już wprowadziła środki regulacyjne i publiczne systemy egzekwowania przepisów (20 państw), albo w najbliższej przyszłości zamierza je wprowadzić (np. Polska). Niektóre zaś, jak Belgia, Holandia czy Finlandia, nie mają ram regulacyjnych, ale wybrały dobrowolną platformę krajową w zakresie promowania i respektowania najlepszych praktyk. Wobec tak pozytywnych zmian Komisja nie dostrzegła potrzeby wprowadzania zharmonizowanego podejścia regulacyjnego na poziomie UE w tym zakresie. Jednakże w ostatnim czasie Parlament Europejski przedstawił projekt rezolucji, w którym wskazał jednak na potrzebę regulacji europejskiej, zauważając, że nieuczciwe praktyki handlowe mają szkodliwe następstwa dla poszczególnych podmiotów w łańcuchu dostaw żywności, co z kolei może wywierać wpływ na całą gospodarkę UE, a także na konsumentów końcowych<sup>5</sup>. Dlatego należy się spodziewać prac nad rozwiązaniami regulacyjnymi na poziomie UE w omawianej materii.

---

cucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami, COM/2014/0472 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0472> (16.11.2017).

<sup>5</sup> Sprawozdanie z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności, procedura 2015/2065 (INI) i projekt rezolucji PE, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0173+0+DOC+XML+V0//PL> (16.11.2017).

W Polsce problem nieuczciwych praktyk stosowanych przez dużych odbiorców artykułów rolnych i spożywczych, szczególnie sklepy wielkopowierzchniowe, w stosunku do dostawców dostrzegany był od jakiegoś czasu. Pokłosem dyskusji na ten temat był projekt ustawy o zwalczaniu nieuczciwych praktyk rynkowych w tym segmencie rynku złożony do Sejmu 26 maja 2015 r. przez posłów PSL<sup>6</sup>. Jednakże po wyborach w proponowanym kształcie nie został kontynuowany. Natomiast resort rolnictwa przygotował własny projekt, wniesiony do Sejmu przez grupę posłów. Obowiązująca od 12 lipca 2017 r. ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi jest w ocenie projektodawców odpowiedzią na oczekiwania środowisk przedsiębiorców w łańcuchu dostaw żywności, jak również wpisuje się w europejski trend regulacyjny w zakresie zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w na rynku rolno-spożywczym.

Powiedzieć należy, że ochrona przedsiębiorców na rynku rolno-spożywczym przed praktykami nieuczciwie wykorzystującymi przewagę kontraktową mogła (i może nadal) być realizowana na podstawie obowiązujących przepisów, bez potrzeby wprowadzania nowych uregulowań. W szczególności służą temu: Kodeks cywilny<sup>7</sup>, ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: u.z.n.k.)<sup>8</sup> czy ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych – w sferze cywilnoprawnej, a ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: u.o.k.i.k.)<sup>9</sup> – w sferze administracyjnoprawnej. Istniejące w polskim systemie prawnym środki przeciwdziałania nadużywaniu przewagi kontraktowej o różnym charakterze nie wydały się twórcom ustawy wystarczające. W uzasadnieniu projektu<sup>10</sup> wskazano, że „środki te pomimo iż formalnie dostępne są bez ograniczeń, w praktyce nie są powszechnie wykorzystywane dla kształtowania ekwiwalentnych warunków umów w trakcie ich trwania. Przysługujące dostawcom roszczenia mają charakter prywatnoprawny i mogą być dochodzone wyłącznie na drodze postępowania sądowego. Wiąże się to z koniecznością ponoszenia

<sup>6</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E943389896EAE25C1257E7B004BA7C2> (21.11.2017). Szerzej na temat tego wysoce restrykcyjnego projektu: J. Affre, P. Skolubowicz, *Analiza problemów związanych z regulacją relacji pomiędzy dostawcami produktów spożywczych i rolnych a sieciami handlowymi na podstawie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy PSL o nieuczciwych praktykach rynkowych*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 8(4), s. 89–107.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.

<sup>10</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12286400/12357785/12357786/dokument232339.pdf> (10.11.2017).

przez dostawców wysokich kosztów procesu [...]”. Projektodawcy ponadto, już w pierwszych zdaniach uzasadnienia, wytoczyli najcięższe działa, odnosząc ochronę przedsiębiorców operujących na rynku rolno-spożywczym przed nieuczciwym nadużywaniem przewagi kontraktowej do bezpieczeństwa żywnościowego Polski, co z kolei wpisane jest w strategię zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, będącego obowiązkiem każdego państwa. W ten sposób ogólnie uzasadnili przy okazji „interes publiczny” leżący u podstaw publicznoprawnego wkraczania w stosunki umowne pomiędzy kontrahentami w tym sektorze rynku.

Projekt został poddany miazdzącej krytyce środowisk związanych z praktyką prawa konkurencji<sup>11</sup>. Wskazywano, że: „Projekt wprowadza nowe rozwiązania prawne, które w sposób zbędny powielają obowiązujące przepisy już dostatecznie gwarantujące uczestnikom obrotu gospodarczego możliwość ochrony ich praw i interesów ekonomicznych. [...] Przepisy zawarte w projekcie stanowią przejaw nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej, tym samym prowadząc do nadmiernego przeregulowania polskiej gospodarki. [...] Naruszenia indywidualnych interesów uczestników obrotu gospodarczego powinny być jednak dochodzone na drodze cywilnoprawnej, a nie administracyjnej [...]. Brak jest bowiem zasadniczego elementu przemawiającego za wprowadzeniem publicznoprawnej ingerencji w tego rodzaju stosunki, tj. naruszenia interesu publicznego [...]. Zapewnienie dodatkowej, publicznoprawnej ochrony przedsiębiorcom rolnym i spożywczym nie zostało należycie uzasadnione. Co więcej, może stanowić nieuzasadnione ograniczenie konstytucyjnej zasady równości”.

Należy zatem prześledzić wybrane rozwiązania szczegółowe przedmiotowej ustawy.

## **Interes publiczny w postępowaniu w sprawach nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej**

Artykuł 1 u.p.k. określa zasady i tryb przeciwdziałania, w celu ochrony interesu publicznego, praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową przez nabywców produktów rolnych lub spożywczych albo dostawców tych produktów. Zatem przeciwdziałanie praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową przez nabywców lub dostawców w łańcuchu dostaw żywności podejmowane jest w celu ochrony interesu publicznego. Ogólnie można powiedzieć, że „interes publiczny” jako klauzula generalna umożliwia odwołanie się przez organy stosujące prawo do

<sup>11</sup> Zob. krytyczne stanowisko grupy roboczej Stowarzyszenia Prawa Konkurencji, s. 1–27, <http://www.spk.com.pl/uploads/pdf/2016-07-01/SPK%20pismo%20do%20MRiRW%201.07.2016.pdf> (27.11.2017).

wartości wspólnych, istotnych dla całego społeczeństwa<sup>12</sup> i znajdujących oparcie w wartościach wyrażonych w Konstytucji RP, a zwłaszcza zasadach demokratycznego państwa prawnego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, pojęcie to stale wymaga orzeczniczego redefiniowania, bowiem kontekst społeczny jest zmienny w czasie<sup>13</sup>, a ponadto należy wziąć pod uwagę kontekst prawny, w którym pojęcie to zostało użyte przez ustawodawcę. Wziąwszy pod uwagę tę ostatnią przesłankę, należy dojść do przekonania, że pojęcie „interesu publicznego” jako celu przeciwdziałania praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową dostawców czy nabywców trzeba rozpatrywać na bazie tego samego zespołu odniesień, jaki został użyty w u.o.k.i.k., a także w kontekście, podawanego w uzasadnieniu ustawy jako najdonioślejsze, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Stosownie do pierwszego, w świetle orzecznictwa, pojęcie interesu publicznego należy interpretować przez pryzmat aksjologii ustawodawstwa antymonopolowego, a to oznacza, iż ochrona ta podejmowana jest w interesie państwa, niezależnie od działań jednostek i niezależnie od ich interesów partykularnych<sup>14</sup>. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w innym orzeczeniu, ochrona konkurencji polega na przeciwdziałaniu monopolizacji rynku rozumianej jako narzucanie przez podmiot dominujący warunków umownych niekorzystnych dla jego kontrahentów. Przy dokonywaniu oceny, czy doszło do naruszenia lub zagrożenia zasady konkurencji na rynku właściwym, nie można poprzestać na zbadaniu sytuacji ewentualnego pokrzywdzenia bezpośrednich kontrahentów przedsiębiorcy dominującego na tym rynku. Należy spojrzeć szerzej, uwzględniając także to, w jaki sposób działania „dominanta” odbijają się na interesach innych podmiotów, w ten sposób dochodząc do przekonania, że zachowania „dominanta” zagrażają lub naruszają interes o charakterze ogólniejszym – interes publiczny<sup>15</sup>.

Odnosząc wskazane zapatrywania na grunt omawianej ustawy, należy powiedzieć, że „interes publiczny” w postępowaniu organu antymonopolowego (Prezesa UOKiK) w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową przejawia się nie w zrekompensowaniu konkretnie-

<sup>12</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., II FSK 71/13, Lex nr 1643687.

<sup>13</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP, teza 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016. Jak wskazał Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 21 sierpnia 2006 r., XVII Ama 31/05, Dz.Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 4, poz. 60: „dostęp do łączności telefonicznej przez abonentów stanowi obecnie podstawowe dobro cywilizacyjne. Możliwość swobodnego korzystania ze wszelkich usług telefonicznych na zasadach rynkowych (wolnej konkurencji) należy jednoznacznie zdefiniować jako interes publiczny [...]”.

<sup>14</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01, Lex nr 137525.

<sup>15</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, Dz.Urz. UOKiK z 2004 r. Nr 1, poz. 283.



mu dostawcy czy nabywcy poniesionej szkody (jak to ma miejsce na gruncie kodeksu cywilnego lub u.z.n.k.), ale w przeciwdziałaniu i eliminowaniu szkodliwych praktyk na rynku rolno-spożywczym, bowiem z konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej i równości przedsiębiorców wyrastają reguły mające zapewnić godziwość i uczciwość postępowania każdego podmiotu gospodarczego<sup>16</sup>. Zatem ustanowienie reguł ochrony podmiotów słabszych ekonomicznie na rynku spożywczym zapewnia wolność działalności gospodarczej, zmierzającą ponadto do maksymalizacji jej efektywności i bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Wykraczając natomiast poza bezpośrednie relacje B2B i biorąc pod uwagę, jak wskazano w orzecznictwie, to, w jaki sposób działania dominanta oddziałują na inne podmioty, przesłanką interwencji organu antymonopolowego w stosunki kontraktowe w łańcuchu dostaw produktów rolno-spożywczych jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju przez ochronę produkcji rolnej i spożywczej w postaci zapewnienia zdrowych relacji konkurencyjnych. Presja cenowa i inne sposoby wywierania nacisku na kontrahentów są szczególnie szkodliwe właśnie na rynku rolno-spożywczym (podejście sektorowe), gdyż, jak wskazują powołane wyżej dokumenty unijne, zmuszają przedsiębiorców do szukania oszczędności kosztem wynagrodzeń i warunków pracy pracowników, ograniczenia czy zaprzestania inwestycji, ograniczenia produkcji lub, w skrajnych przypadkach, całkowitego jej zaniechania. Szczególnie szkodliwe może okazać się ograniczenie inwestycji i innowacji w zakresie ochrony środowiska czy zapewnienia dobrostanu zwierząt. Presja cenowa na dostawców może powodować, że producenci rolni i przetwórcy będą zmuszeni do zastępowania w procesie produkcji surowców dobrej jakości surowcami gorszymi, stosowania tańszych substancji chemicznych używanych do konserwacji i zabarwiania, czy też do stosowania tańszych technologii produkcji żywności. Wszystkie te okoliczności mają zdecydowany wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe ludzi, bowiem istotnym ogniwem w łańcuchu jest ostateczny nabywca – konsument – i wszelkie turbulencje w ogniwach poprzedzających mają wpływ na dobrobyt konsumenta. Ta wartość ma zresztą wydźwięk szerszy, bowiem nieuczciwe praktyki handlowe stosowane przez stronę o silniejszym potencjale ekonomicznym mają wpływ, jak już powiedziano, na jakość towarów, ale także ich różnorodność, możliwość wyboru przez konsumentów, innowacyjność udostępnianych produktów czy wreszcie zatrudnienie<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r., III CKN 11/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, z.12, poz. 229.

<sup>17</sup> A. Powałowski, *Prawo ochrony konkurencji*, Warszawa 2015, s. 25.

<sup>18</sup> Komentarz Piotra Adamczewskiego, dyrektora delegatury UOKiK w Bydgoszczy, która będzie zajmowała się sprawami z zakresu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej, [www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=13358](http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13358) (16.11.2017).

Reasumując, należy powiedzieć, że przeciwdziałanie nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej na rynku rolno-spożywczym i jego ochrona, a przez to lepsza ochrona dobrobytu konsumentów, leży w interesie publicznym, choć konstatacja ta nie znaczy opowiedzenia się za racjonalnością i koniecznością wprowadzenia wszystkich rozwiązań czy konstrukcji ustawy.

### **Praktyki nieuczciwie wykorzystujące przewagę kontraktową jako materialna podstawa postępowania Prezesa UOKiK – wybrane zagadnienia**

Organem właściwym w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową art. 8 ustawy ustanawia Prezesa UOKiK. Postępowanie w tych sprawach zostało zaś uregulowane w rozdziale 3 ustawy (art. 8–32). Jak się podkreśla w piśmiennictwie, uregulowanie tego postępowania jest niemal wierną kopią przepisów proceduralnych u.o.k.i.k. w zakresie postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję<sup>19</sup>. Ustawa w wielu miejscach odsyła wprost do uregulowań antymonopolowych (np. art. 12, art. 15, art. 16 ust. 3, art. 20). Zatem czy w tym kontekście postępowanie w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową jest nowym obszarem aktywności organu administracji publicznej, jakim jest Prezes UOKiK? Fundamentalne dla odpowiedzi na to pytanie będzie odwołanie się do materialnoprawnych podstaw stosowania ustawy o przewadze kontraktowej.

Kluczowym unormowaniem ustawy w tym zakresie jest określenie trzech pojęć koniecznych do jej stosowania: zakazu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej (art. 6 u.p.k.), definicji przewagi kontraktowej (art. 7 ust. 1 u.p.k.), klauzuli generalnej nieuczciwego jej wykorzystywania (art. 7 ust. 2 u.p.k.) wraz z przykładowym katalogiem zachowań, które uznaje się za nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej (art. 7 ust. 3 u.p.k.).

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych pojęć, należy powiedzieć, że ustawodawca wprowadził *ex lege* bezwzględny (bez żadnych wyjątków) zakaz nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej nabywcy względem dostawcy oraz dostawcy względem nabywcy produktów rolnych lub spożywczych. Zakaz ten obowiązuje z mocy samego prawa, a późniejsza decyzja Prezesa UOKiK ma charakter jedynie deklaratoryjny, tj. stwierdzający, że dany przedsiębiorca stosował (i ewentualnie nadal stosuje) praktyki

<sup>19</sup> A. Jurkowska-Gomułka, *Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach praktyk nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej – uwagi krytyczne*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1(6), s. 10.



stanowiące przejaw nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej. Zakazem nie jest objęte samo posiadanie przewagi kontraktowej, a nieuczciwe jej wykorzystywanie<sup>20</sup>.

Kolejnym pojęciem, które budzi zresztą najwięcej kontrowersji ze względu na używanie wielu pojęć niedookreślonych, oddających *de facto* ich sprecyzowanie w ręce organu orzekającego<sup>21</sup>, jest definicja przewagi kontraktowej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 – przewagą kontraktową w rozumieniu ustawy jest sytuacja nabywcy względem dostawcy, w której dla dostawcy nie istnieją wystarczające i faktyczne możliwości zbycia produktów rolnych lub spożywczych do innych nabywców oraz występuje znaczna dysproporcja w potencjale ekonomicznym na korzyść nabywcy, albo dostawcy względem nabywcy, w której dla nabywcy nie istnieją wystarczające i faktyczne możliwości nabycia produktów rolnych lub spożywczych od innych dostawców oraz występuje znaczna dysproporcja w potencjale ekonomicznym na korzyść dostawcy.

W świetle tego uregulowania przewaga kontraktowa występuje, jak wskazał Konrad Kohutek<sup>22</sup>, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki, funkcjonalnie ze sobą powiązane:

- przesłanka zamknięcia rynku,
- przesłanka dysproporcjonalności ekonomicznej.

Pierwsza będzie zachodziła, jak podnosi ten autor, w razie braku istnienia dla (ekonomicznie słabszego) dostawcy lub nabywcy wystarczających i faktycznych „możliwości zbycia produktów rolnych lub spożywczych do innych nabywców”. Tego rodzaju sytuacja oznacza występowanie swego rodzaju efektu zamknięcia (*locked-in*) danego (słabszego ekonomicznie) dostawcy czy nabywcy niejako w ramach relacji handlowych ze swym silniejszym ekonomicznie kontrahentem. Należy podkreślić, że istotny jest tu „czynnik strachu” przed odwetem ze strony silniejszego kontrahenta, który każe słabszej stronie stosunków handlowych tkwić w tak niekorzystnym położeniu, zwłaszcza jeśli strony łączy długoterminowa umowa współpracy. Przesłanka ta dotyczy co prawda relacji pomiędzy konkretnymi kontrahentami, jednak nie należy jej oceniać subiektywnie, ale przez kryteria obiektywne, co oznacza, że każdy przedsiębiorca, który znajduje się lub znalazłby się w takiej samej (podobnej) sytuacji, faktycznie nie miałby

<sup>20</sup> K. Kohutek, *Komentarz do art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Komentarz*, LEX/el. 2017 (27.11.2017).

<sup>21</sup> Zob. uwagi Polskiej Izby Handlu i Gdańskiej Grupy Radców Prawnych, [w:] Zestawienie uwag zgłoszonych podczas uzgodnień publicznych projektu ustawy, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12286400/12357785/12357786/dokument232666.pdf> (27.11.2017).

<sup>22</sup> K. Kohutek, *Komentarz do art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Komentarz*, LEX/el. 2017 (27.11.2017).

możliwości nabywania/zbywania produktów rolnych lub spożywczych od innych dostawców/nabywców niż podmiot, odnośnie do którego ustalane jest posiadanie przewagi kontraktowej. Obiektywizacja podejścia do omawianej przesłanki wymaga także badania samego rynku pod kątem istnienia wystarczających i faktycznych możliwości zbycia produktów rolnych lub spożywczych do innych podmiotów na nim operujących. Jak się wydaje do takiego badania rynku może dochodzić już w postępowaniu wyjaśniającym (art. 10 u.p.k.), które ma na celu m.in. wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy, a więc czy doszło do zamknięcia rynku.

Niezależnie od powyższych konstatacji trzeba powiedzieć, że wbrew zamierzeniom elastyczności konstrukcja omawianej przesłanki i użyte tu nieodokreślone pojęcia mogą powodować jeśli nie pewne nadużycia w praktyce jej oceniania przez organ orzekający, to z pewnością poważne trudności, co będzie podstawą licznych odwołań od decyzji Prezesa UOKiK.

Kolejna przesłanka zaistnienia przewagi kontraktowej to dysproporcjonalność ekonomiczna kontrahentów, która jest pierwotnym źródłem stosowania nieuczciwych praktyk, wykluczając, w zasadzie, formalnie istniejącą swobodę kontraktową. Przy określaniu tej przesłanki ustawodawca także użył zwrotów ogólnych i nieostrych (elastycznych?). „Znaczna dysproporcja” wymaga swoistego relatywizowania, porównywania potencjałów dwu konkretnych kontrahentów w relacjach handlowych, zatem nie podlega żadnej obiektywizacji, a wręcz przeciwnie, wymaga odniesień indywidualnych i konkretnych stanów potencjału ekonomicznego. Pojęcie „potencjał ekonomiczny” natomiast, jak się wydaje, oceniać należy po pierwsze przez pryzmat posiadanych przez kontrahentów zasobów (majątek, kapitał zakładowy, zapasowy, rezerwowy, zobowiązania, aktywa, średnioroczne obroty), a po drugie – uwzględniając inne elementy siły rynkowej, tj.: liczebność klientów, wertykalną konsolidację, dywersyfikację działalności, renomę przedsiębiorstwa stanowiącą jego „siłę atrakcyjną” i mającą wymierną wartość (jako dodatnia różnica pomiędzy wartością dochodową przedsiębiorstwa a wartością majątkową innych jego składników)<sup>23</sup>. Należy przy tym wskazać, że dany przedsiębiorca na rynku rolno-spożywczym może posiadać przewagę kontraktową w stosunku do swojego kontrahenta (B2B), nie dysponując jednocześnie pozycją dominującą na tym rynku w rozumieniu reguł prawa ochrony konkurencji.

Wykorzystywanie przewagi kontraktowej jest nieuczciwe, jeżeli jest sprzeczne z dobrymi obyczajami i zagraża istotnemu interesowi drugiej strony albo narusza taki interes (art. 7 ust. 2 u.p.k.). Przykładowy zaś katalog zachowań, które ustawodawca uznaje za z pewnością nieuczciwe, obejmuje (art. 7 ust. 3 u.p.k.):

<sup>23</sup> B. Wiczerzyńska, *Pojęcie przedsiębiorstwa w naukach ekonomicznych i prawnych*, „Prace Naukowe – Politechnika Radomska im. K. Pułaskiego. Prawo” 2010, nr 1(4), s. 86.

- 1) nieuzasadnione rozwiązanie umowy lub zagrożenie rozwiązaniem umowy;
- 2) przyznanie wyłącznie jednej stronie uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia;
- 3) uzależnianie zawarcia lub kontynuowania umowy od przyjęcia lub spełnienia przez jedną ze stron innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
- 4) nieuzasadnione wydłużanie terminów płatności za dostarczone produkty rolne lub spożywcze.

Nieuczciwość wykorzystywania przewagi kontraktowej utożsamiana jest zatem ze sprzecznością z dobrymi obyczajami i zagrożeniem/naruszeniem istotnego interesu drugiej strony kontraktu. Jest to typowa klauzula generalna (na kształt tej wskazanej w art. 3 ust. 1 u.z.n.k.) odsyłająca do systemu ocen i norm pozaprawnych, a w szczególności do „dobrych obyczajów”<sup>24</sup>. Pojęcie „dobre obyczaje” jest nieostre i dopiero w konkretnych sytuacjach można mu przypisać określoną treść. Jak podkreśla się w literaturze, jest to jedno z tych pojęć, które rozszerzają władzę organu stosującego prawo i przez to nie jest zapewniona pożądana pewność prawa<sup>25</sup>. Przerzucenie zatem kompetencji dookreślenia norm z organów ustawodawczych na Prezesa UOKiK jest zabiegiem ryzykownym, bowiem przyznany w ten sposób organowi pewien luz decyzyjny stoi w sprzeczności z zasadą przewidywalności działań organów państwa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, o której wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny<sup>26</sup>.

Pewnym remedium na podniesione tu wątpliwości ma być zapewnienie jednolitości stosowania prawa w zakresie działalności gospodarczej przez wydawanie objaśnień prawnych przez organy władzy publicznej, w tym Prezesa UOKiK, i zamieszczanie ich na podmiotowych stronach internetowych organów oraz w BIP, przewidziane przez art. 33 ust. 1 projektu ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> K. Manteuffel, M. Piaskowski, *Relacja klauzuli generalnej do przykładowego katalogu nieuczciwych praktyk w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1(6), s. 36–37.

<sup>25</sup> E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 63.

<sup>26</sup> Np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2008 r., P 32/06, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xs/WDU20081901172/T/D20081172TK.pdf> (15.11.2017). TK podkreślał, że pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Przewidywalność nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument osiągnięcia różnych celów, które dowolnie sobie wyznacza.

<sup>27</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12295217/katalog/12416233#12416233> (10.11.2017).

## Podsumowanie

Postępowanie w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową w stosunku do naruszcyciela jest nowym uprawnieniem Prezesa UOKiK ingerującym w stosunki umowne pomiędzy kontrahentami sektora rolno-spożywczego za pomocą środków administracyjnoprawnych. Nie odmawiając cech istotności interesowi publicznemu w sprawach ochrony słabszej ekonomicznie i organizacyjnie strony tych stosunków we wskazanym sektorze rynku, należy z całą mocą podkreślić, że poszanowaniu w tym postępowaniu musi podlegać także fundamentalna zasada prawa prywatnego – zasada swobody kształtowania stosunków umownych.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.  
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.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2008 r., P 32/06 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xs/WDU20081901172/T/D20081172TK.pdf> (15.11.2017).  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r., III CKN 11/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, z. 12, poz. 229.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, Dz.Urz. UOKiK z 2004 r. Nr 1, poz. 283.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01, Lex nr 137525.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., II FSK 71/13, Lex nr 1643687.  
Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 sierpnia 2006 r., XVII Ama 31/05, Dz.Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 4, poz. 60.

### Opracowania

- Affre J., Skołubowicz P., *Analiza problemów związanych z regulacją relacji pomiędzy dostawcami produktów spożywczych i rolnych a sieciami handlowymi na podstawie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy PSL o nieuczciwych praktykach rynkowych*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 8(4).  
Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP, teza 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016.  
Jurkowska-Gomułka A., *Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach praktyk nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej – uwagi krytyczne*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1(6).  
Kohutek K., *Komentarz do art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Komentarz*, LEX/el. 2017 (27.11.2017).

- Kohutek K., *Komentarz do art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*. Komentarz, LEX/el. 2017 (27.11.2017).
- Manteuffel K., Piaskowski M., *Relacja klauzuli generalnej do przykładowego katalogu nieuczciwych praktyk w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1(6).
- Nowińska E., Vall M. du, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*. Komentarz, Warszawa 2010.
- Powałowski A., *Prawo ochrony konkurencji*, Warszawa 2015.
- Wieczeryńska B., *Pojęcie przedsiębiorstwa w naukach ekonomicznych i prawnych*, „Prace Naukowe – Politechnika Radomska im. K. Pułaskiego. Prawo” 2010, nr 1(4).

### Materiały źródłowe

- Komisja Europejska, Zielona Księga w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami, COM(2013) 37 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0037> (16.11.2017).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami, COM/2014/0472 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0472> (16.11.2017).
- Sprawozdanie z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności, procedura 2015/2065 (INI) i projekt rezolucji PE, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0173+0+DOC+XML+V0//PL> (16.11.2017).
- Stanowisko grupy roboczej Stowarzyszenia Prawa Konkurencji, <http://www.spk.com.pl/uploads/pdf/2016-07-01/SPK%20pismo%20do%20MRiRW%201.07.2016.pdf> (27.11.2017).
- Uwagi Polskiej Izby Handlu i Gdańskiej Grupy Radców Prawnych, [w:] Zestawienie uwag zgłoszonych podczas uzgodnień publicznych projektu ustawy, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12286400/12357785/12357786/dokument232666.pdf> (27.11.2017).

### Źródła internetowe

- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E943389896EAE25C1257E7B004BA7C2> (21.11.2017).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12286400/12357785/12357786/dokument232339.pdf> (22.11.2017).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12295217/katalog/12416233#12416233> (10.11.2017).
- [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=13358](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13358) (16.11.2017).

### PROCEEDINGS REGARDING PRACTICES UNFAIRLY USING A CONTRACTUAL ADVANTAGE IN THE AGRI-FOOD MARKET AS A NEW AREA OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Abstract:** The article is an attempt at analyzing selected provisions of the Act on Counteracting Unfair Use of Contractual Advantage in Agricultural and Food Products turning to whether there is public interest in the need of public authority interrogation in contractual relationships (Civil Law) in B2B relations in the food and agricultural market and whether this material basis for this interference has been properly defined. “Public interest” as an objective of counteracting practices that unfairly uses the contractual advantage of suppliers or buyers, should be

considered on the axiological basis of the Act on competition and consumer protection, in the context of ensuring consumer welfare and thus food security of the country. The material prerequisites of the President of UOKiK's [Office for the Protection of Competition and Consumers] conduct in cases of abuse of a contractual advantage were burdened with a large degree of indeterminacy, entrusting to the authority their clarification with prejudice to the principle of predictability of state bodies' activities.

**Keywords:** CONTRACTUAL ADVANTAGE, FOOD SUPPLY CHAIN, PRESIDENT OF UOKIK