

# Rozkład ciężaru dowodu w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi

## Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Standard dowodowy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej
- III. Standard dowodowy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej – aspekty praktyczne
  1. Przerzucenie ciężaru dowodu
- IV. Podsumowanie

## Streszczenie

Artykuł analizuje aspekty dowodowe w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Powyższe aspekty, w tym podstawowa kwestia rozkładu ciężaru dowodu w ramach postępowania administracyjnego stają się obecnie bardzo istotne ze względu na surową politykę egzekwowania przepisów o przewadze kontraktowej i stale zaostrzającą się penalizację praktyk przedsiębiorców objętych przedmiotową regulacją. Ważne jest zagwarantowanie przestrzegania zasady, która obarcza Prezesa UOKiK ciężarem wykazania naruszenia i wyklucza jednocześnie negatywne konsekwencje dla przedsiębiorcy w sytuacji, w której organ administracyjny temu zadaniu nie sprosta. Powyższe założenia skonfrontowano następnie z praktyką, uwzględniając rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK. Z analizy tej wynika, że stosowne standardy nie są w pełni przestrzegane, co przejawia się między innymi zastępowaniem ustalonych empirycznie faktów daleko idącymi domniemaniami. Artykuł zwraca również uwagę na praktykę wyciągania konsekwencji w stosunku do przedsiębiorców w przypadku braku dostarczenia dowodów, co przekłada się na formułowanie tez przeciwnych do tych, które są podnoszone przez przedsiębiorcę.

**Słowa kluczowe:** Prezes UOKiK; przeciwdziałanie nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami spożywczymi; ciężar dowodu; standardy ochrony

\* Radca prawny; partner w kancelarii Sołtyński, Kawecki & Szlęzak. Autor jest pełnomocnikiem Jeronimo Martins Polska S.A. oraz Eurocash S.A. w postępowaniach odwoławczych od decyzji Prezesa UOKiK. ORCID: 0009-0009-3929-0010; e-mail: krzysztof.kanton@skslegal.pl.

przedsiębiorcy w postępowaniu administracyjnym; produkty rolne i spożywcze; inicjatywa dowodowa; postępowanie dowodowe Prezesa UOKiK; gwarancje procesowe; sieci handlowe; przewaga kontraktowa; potencjał ekonomiczny; domniemanie niewinności; negocjacje umów handlowych.

**JEL:** K20, K23, K42

## I. Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy wzmożoną aktywność Prezesa UOKiK w obszarze egzekwowania przepisów o przeciwdziałaniu praktykom polegającym na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w łańcuchu dystrybucji produktów rolnych i spożywczych. Można jednocześnie dostrzec zwiększającą się penalizację praktyk przedsiębiorców działających w tym sektorze. O ile w początkowym okresie obowiązywania regulacji dotyczących przewagi kontraktowej widoczna była pewna ostrożność w podejmowaniu daleko idących, zdecydowanych działań (Knapp, 2021, s. 204), o tyle już pod koniec 2019 r. pojawiły się sygnały świadczące o zmianie podejścia Prezesa UOKiK. Już w pierwszej decyzji nakładającej karę za stosowanie nieuczciwych praktyk wydanej na podstawie ustawy z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (dalej: upnwpk 2016)<sup>1</sup> Prezes UOKiK nałożył karę w maksymalnym wymiarze, stanowiącym 3% obrotu przedsiębiorcy<sup>2</sup>. Komentując decyzję, ówczesny Prezes UOKiK – Marek Niechciał – wskazał, że

„minęły już ponad dwa lata funkcjonowania ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej. Przedsiębiorcy wiedzą już, co jest dozwolone, a co niezgodne z prawem. Do tej pory podejmowaliśmy rzeczywiście działania miękkie, wezwania do zaniechania praktyk oraz decyzje zobowiązujące. Uważamy jednak, że nie zawsze bez twardej interwencji i bez twardych metod można osiągnąć oczekiwane rezultaty. Przedsiębiorcy muszą być świadomi, że nie będzie pobłażania dla praktyk godzących w interesy słabszych stron. W przyszłości będziemy sięgać po kary pieniężne” (Pieńczykowska, 2019).

Dokonując przeglądu działalności UOKiK w latach 2020–2022, można stwierdzić, że zapowiedzi te zostały zrealizowane. Kolejne decyzje organu wpisywały się w trend ostrej penalizacji, a łączna wysokość kar nałożonych na przestrzeni ostatnich trzech lat zbliżyła się do miliarda złotych. Z bieżących wypowiedzi przedstawicieli UOKiK można wnioskować, że wspomniana tendencja zostanie utrzymana w najbliższych latach. Wynika to, moim zdaniem, z przeświadczenia o skuteczności metody polegającej na nakładaniu wysokich kar, które mają wyrzeć „efekt mrozący” i skłonić pozostałych przedsiębiorców do dostosowania swoich polityk handlowych, tak aby były zbieżne ze wzorcami wyznaczanymi przez Prezesa UOKiK. Szkopuł tkwi w tym, że dotychczasowe decyzje nakładające wielomilionowe kary dotyczyły w większości kwestii

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. 2020 poz. 1213.

<sup>2</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 1.10.2019 r., RBG – 15/2019.

precedensowych<sup>3</sup>, a po stronie organu nie można zarazem dostrzec jakichkolwiek wątpliwości odnośnie do zasadności prowadzenia tak surowego egzekwowania przepisów o przewadze kontraktowej. W tym kontekście warto odwołać się do niedawnej wypowiedzi Prezesa UOKiK Tomasza Chróstnego, który stwierdził m.in.:

„stale monitorujemy i będziemy monitorować wydarzenia, relacje i mechanizmy zachodzące między sieciami handlowymi a dostawcami. Będziemy stale dbać o to, by były one uczciwe. Mamy świadomość, że relacje biznesowe mogą się zmieniać i że sieci handlowe mogą szukać dodatkowych mechanizmów, które zastąpią kwestionowane przez nas praktyki i pozwolą im uzyskać dodatkową rentowność. Czy wielkie sieci handlowe tego chcą, czy nie, ponoszą szczególną odpowiedzialność, ponieważ ich stosunek do producentów wpływa na łańcuch dostaw. Skoro więc mówimy o szczególnym rynku, to powinniśmy też mówić o szczególnych regulacjach” (Chróstny i Affre, 2023).

W przekazie, który kładzie nacisk na skuteczne i stanowcze egzekwowanie omawianej regulacji, umyka bardzo ważny aspekt. Zarówno w oficjalnych publikacjach umieszczanych na stronie UOKiK, jak i w wypowiedziach przedstawicieli tego organu trudno szukać jakichkolwiek odniesień do standardów ochrony, które przysługują przedsiębiorcom w toku postępowania administracyjnego i instrumentów, które miałyby gwarantować, że standardy te są faktycznie realizowane. Sam ustawodawca nie dostrzegł potrzeby wprowadzenia stosownych zabezpieczeń w uchwalanych ustawach. Do wspomnianych standardów nie nawiązywała ani upnwpk 2016, ani zastępująca ją ustawa z 17 kwietnia 2019 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi<sup>4</sup> (dalej: upnwpk), wdrażająca do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych<sup>5</sup>. Aczkolwiek w dyrektywie 2019/633 wyraźnie zaakcentowano postulat skuteczności egzekwowania przepisów przez wyznaczony w tym celu organ państwa członkowskiego, to motyw 35 dyrektywy 2019/633 wyraźnie zastrzega, że:

„wykonywanie uprawnień powierzonych organom egzekwowania prawa zgodnie z niniejszą dyrektywą powinno podlegać odpowiednim zabezpieczeniom spełniającym standardy przewidziane w ogólnych zasadach prawa Unii i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym poszanowaniu prawa kupującego do obrony” [podkreślenie autora].

Uwzględniając powyższy kontekst – niezwykle surowe podejście organu i brak jakiegokolwiek „taryfy ulgowej” wobec tych przedsiębiorców objętych upnwpk, którzy uznawani są za silniejszą stronę relacji handlowych – pojawia się pytanie, czy praktyka polskiego organu w istocie spełnia przywołane powyżej standardy wskazane w motywie 35 dyrektywy 2019/633? W szczególności

<sup>3</sup> Zastrzeżenia budzi w szczególności penalizowanie praktyk, co do których Prezes UOKiK dopiero później wydawał stosowne wytyczne (w formie raportów podsumowujących badanie rynku), wskazujące na typy zachowań, które mogą zostać uznane za niedozwolone (np. dec. adresowana do Jeronimo Martins Polska S.A.; dec. Prezesa UOKiK z 11.12.2020 r., RBG – 13/2020, która została wydana kilka miesięcy przed opublikowaniem przez UOKiK raportu o rabatach handlowych).

<sup>4</sup> T.j. Dz. U. 2023 poz. 351.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 111 z 2019 r., s. 59; dalej: dyrektywa 2019/633.

czy faktycznie mamy do czynienia z pogłębioną analizą okolicznością każdej sprawy i wnikliwym zbieraniem oraz weryfikacją dowodów? Czy też raczej mamy do czynienia z praktyką „chodzenia na skrót”, zastępowania faktów daleko idącymi domniemaniami i wreszcie swoistym odwróceniem ciężaru dowodu, czy też wręcz „domnianiem winy” po stronie przedsiębiorcy?

W niniejszym artykule podejmuję próbę odpowiedzi na te pytania, przybliżając wybrane aspekty związane z praktyką Prezesa UOKiK w zakresie postępowania dowodowego. Na potrzeby niniejszego opracowania poddałem analizie dotychczasowe decyzje skierowane do przedsiębiorców prowadzących duże sieci handlowe. Wnioski wynikające z powyższej analizy warto poprzedzić zwięzłym opisem regulacji, które mają zastosowanie i powinny obowiązywać w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezesa UOKiK na podstawie upnwpk.

## **II. Standard dowodowy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej**

W 2017 roku weszła w życie upnwpk 2016, która wprowadziła możliwość interwencji organu administracyjnego w przypadku stwierdzenia praktyk w łańcuchu dystrybucji produktów rolnych i spożywczych stanowiących przejaw nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej. Było to nowe rozwiązanie w polskim prawie, radykalnie odchodzące od dotychczasowego „prywatnoprawnego” modelu, zakładającego wyłączną kompetencję sądów do orzekania w zakresie ewentualnej nieuczciwości praktyk handlowych. Po wejściu w życie upnwpk 2016 Prezes UOKiK uzyskał kompetencje w zakresie m.in.: (i) oceny warunków współpracy handlowej pomiędzy dostawcami i nabywcami produktów rolnych i spożywczych; (ii) wydawania decyzji administracyjnych zakazujących określonych zachowań oraz (iii) nakładania kar pieniężnych w wysokości do 3% rocznego obrotu na przedsiębiorców naruszających stosowne przepisy.

Rozwiązania prawne, które ostatecznie zostały przyjęte w upnwpk 2016 (a następnie, co do zasady, inkorporowane w całości do upnwpk przy wprowadzeniu stosownych zmian w związku z implementacją dyrektywy 2019/633), budziły szereg kontrowersji. Pojawiały się wątpliwości co do podstawowych założeń antycypowanego modelu, dotyczące m.in. samej potrzeby stworzenia specjalnej regulacji przewidującej daleko idącą ochronę dla przedsiębiorców sektora rolno-spożywczego czy też zasadności wyznaczenia Prezesa UOKiK jako organu odpowiedzialnego za egzekwowanie tej specyficznej regulacji i udzielenie temu organowi bardzo szerokich kompetencji (Jurkowska-Gomułka, 2017, s. 15). Z krytyką spotkało się również posługiwanie się przez ustawodawcę nieostrymi terminami, co budziło (słuszne) obawy o brak pewności prawnej po stronie przedsiębiorców co do działań objętych zakazem i zagrożonych karą pieniężną (Staszek i Mroczek, 2017, s. 46). Nie mniejsze kontrowersje towarzyszyły procesowi implementacji dyrektywy 2019/633 do polskiego porządku prawnego, głównie ze względu na decyzję o wprowadzeniu do polskiego prawa rozwiązań idących dalej niż rozwiązania przyjęte na szczeblu wspólnotowym. Samo pytanie o zasadność funkcjonowania modelu przewidującego możliwość interwencji organu administracyjnego stało się wówczas, co do zasady, bezprzedmiotowe z uwagi na przyjęcie rozwiązań legislacyjnych na szczeblu wspólnotowym, pojawiły się jednak liczne wątpliwości czy polski ustawodawca – wykorzystując model harmonizacji minimalnej przyjęty w dyrektywie

2019/633 – nie wprowadza regulacji nadmiarowej, nieproporcjonalnie ingerując w swobodę gospodarczą przedsiębiorców<sup>6</sup>.

Zasadniczych kontrowersji w obydwu procesach legislacyjnych nie budziło natomiast rozwiązanie (odzwierciedlone ostatecznie zarówno w upnwpk 2016, jak i w upnwpk), polegające na wiernym powieleniu przepisów proceduralnych ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>7</sup> w zakresie postępowań w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową<sup>8</sup>. Zgłaszane w procesie legislacyjnym poprzedzającym uchwalenie upnwpk uwagi miały w tym zakresie charakter techniczny; nie kwestionowano zarazem samych podstawowych założeń dotyczących uregulowania procesu administracyjnego przed Prezesem UOKiK.

Nie budziły również wątpliwości przepisy wyznaczające podstawowe reguły w zakresie rozłożenia ciężaru dowodu zawarte w art. 31 upnwpk, Ustawodawca uznał, że w odniesieniu do postępowań prowadzonych na podstawie upnwpk nie byłoby zasadne wprowadzanie specyficznych rozwiązań (polegających np. na wprowadzeniu elementów modelu postępowania kontradyktoryjnego czy też odwróconego ciężaru dowodu)<sup>9</sup>. Warto w tym kontekście wskazać, że dyrektywa 2019/633 pozostawia państwom członkowskim swobodę w określeniu, jakie reguły powinny obowiązywać w zakresie rozkładu ciężaru dowodu<sup>10</sup>.

Istotę ciężaru dowodu wyznaczają dwa aspekty: (i) kogo obciąża powinność przedstawienia/zbierania dowodów w celu wykazania danej okoliczności i (ii) kogo obciążają skutki niewykazania danego faktu, innymi słowy, kto ma ponieść konsekwencje procesowe w przypadku, gdy zebrany materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie danych okoliczności (por. Wegner, 2023, komentarz do art. 77). W postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie upnwpk ciężar dowodu w dwóch powyższych aspektach obciąża Prezesa UOKiK, który jest zobowiązany do zbierania dowodów, aby wykazać, że zarzucana praktyka faktycznie miała miejsce. Podobnie to Prezes UOKiK powinny obciążać konsekwencje sytuacji, w której zebrany materiał dowodowy nie pozwala na dokonanie takich ustaleń. Wobec braku stosownych dowodów Prezes UOKiK jest zobowiązany przyjąć, że nie doszło do popełnienia takiej praktyki.

Powyższe wnioski wynikają z treści art. 31 upnwpk, który stanowi, że Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 5 upnwpk. Jak wskazano w piśmiennictwie, oznacza to, że na Prezesie UOKiK ciąży obowiązek

<sup>6</sup> O ile dyrektywa 2019/633 zawiera zamknięty katalog praktyk czarnych i szarych, o tyle upnwpk powtarza rozwiązanie przewidziane w upnwpk 2016 przewidujące możliwość zakwalifikowania innych zachowań przedsiębiorców za przejaw wykorzystania przewagi kontraktowej. Wężłowe znaczenie dla uznania określonego zachowania za delikt zagrożony sankcją mają nieprecyzyjne kryteria (naruszenie dobrych obyczajów; interes dostawcy). Posłużono się zatem konstrukcją pozwalającą na represjonowanie jednostki na podstawie normy, dla określenia treści, której niezbędne jest odwołanie się do niedookreślonych przez prawo i judykaturę założeń moralnych i celów ekonomicznych.

<sup>7</sup> T.j. Dz. U. 2021 poz. 275.

<sup>8</sup> Analogiczne rozwiązanie zawierała upnwpk 2016. Por. Jurkowska-Gomułka, 2017, s. 10: „Regulacje poświęcone postępowaniu w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową zawarte w rozdziale 3 upnwpk (art. 8–32) stanowią niemal wierną kopię wielu przepisów proceduralnych ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję”.

<sup>9</sup> Wprowadzenie takiego rozwiązania nie było jednak oczywiste – warto przypomnieć, że w przeszłości pojawiła się inicjatywa postulująca, aby wprowadzić zgoła odmienne rozwiązanie, W projekcie ustawy o zwalczaniu nieuczciwych praktyk rynkowych przedsiębiorców złożonym w 2015 r. przez grupę posłów z PLS znalazł się przepis stanowiący, że w postępowaniach administracyjnym i cywilnym w sprawie naruszenia przepisów ustawy lub opartych na zarzucie naruszenia przepisów ustawy, ciężar dowodu, że dana praktyka sprzedawcy nie stanowi nieuczciwej praktyki rynkowej ma spoczywać na przedsiębiorcy, któremu zarzuca się stosowanie tej praktyki. Por. Affre i Skołubowicz, 2015, s. 102.

<sup>10</sup> Zgodnie z motywem 24 dyrektywy 2019/633: „Niniejsza dyrektywa nie harmonizuje przepisów dotyczących ciężaru dowodu, jakie należy stosować w postępowaniu przed krajowymi organami egzekwowania prawa, ani nie harmonizuje definicji umowy dostawy. W zakresie ciężaru dowodu i zdefiniowania umów dostawy obowiązują zatem przepisy ustanowione w prawie krajowym państw członkowskich”.

„wykazania, że – po pierwsze – dany przedsiębiorca posiada przewagę kontraktową (w rozumieniu art. 7) oraz po drugie – jego zachowanie stanowi nieuczciwe wykorzystywanie takiej przewagi (w rozumieniu art. 6 lub 8)” (Kohutek, 2022, komentarz do art. 31).

Odwrócenie ciężaru dowodu następuje w sytuacji, w której przedsiębiorca dąży do wykazania zarzucanej mu praktyki. Wówczas, zgodnie z art. 31 ust. 3 upnwpk, Prezes UOKiK jest zobowiązany przedstawić dowody potwierdzające tę okoliczność.

Prezes UOKiK jako organ administracji publicznej realizuje inicjatywę dowodową przede wszystkim z urzędu. Wynika to z zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a.<sup>11</sup> – na organie spoczywa obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.), przy czym podejmuje on z urzędu lub na wniosek strony wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art. 7 k.p.a.). Zgodnie z art. 7 k.p.a., stosowanym w postępowaniach przed Prezesem UOKiK<sup>12</sup>, obowiązkiem Prezesa UOKiK jest podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że

„na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek zebrania w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego sprawy niezbędnego do jej wyjaśnienia. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez organ administracji publicznej powinno być zakończone po zbadaniu wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla danej sprawy, których zakres określają przepisy prawa materialnego mające zastosowanie w sprawie”<sup>13</sup>.

Należy jednak wskazać, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem

„z przepisu art. 77 § 1 kpa nie wynika wcale, że na organ został przerzucony cały ciężar dowodowy w sprawie. Organ nie ma obowiązku poszukiwania dowodów dla wykazania słuszności stanowiska strony”<sup>14</sup>.

Rozważając kwestię ciężaru dowodu, nie można jednocześnie pominąć aspektu gwarancji procesowych przysługujących przedsiębiorcom objętym postępowaniem prowadzonym na upnwpk. W postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest nałożenie na przedsiębiorcę kar pieniężnych, zwłaszcza w takiej wysokości jak przewidziane upnwpk, konieczne jest odpowiednie stosowanie zasad gwarancyjnych przewidzianych w postępowaniu karnym. Jakkolwiek postępowanie przed Prezesem UOKiK prowadzone na podstawie upnwpk nie jest oczywiście *stricto* postępowaniem karnym i jego przedmiotem nie jest odpowiedzialność karna jednostki, to z orzecznictwa ETPC<sup>15</sup> wynika, że w tego rodzaju postępowaniach strona postępowania musi mieć zapewnione podstawowe gwarancje sprawiedliwości proceduralnej, np. gwarancję, że norma sankcyjna będzie stosowana tylko do czynu wyraźnie zdefiniowanego w ustawie (*nullum crimen sine lege*).

<sup>11</sup> Przepisy te mają zastosowanie w związku z odesłaniem do przepisów k.p.a. zawartym w art. 29 ust. 1 upnwpk.

<sup>12</sup> Zasada prawdy obiektywnej ma też zastosowanie do postępowań prowadzonych przed Prezesem UOKiK w związku z art. 83 uokik. Por. Kwieciński i Witkowska, 2016, komentarz do art. 83.

<sup>13</sup> Wyr. NSA z 1.02.2023 r. II GSK 1288/19, Legalis.

<sup>14</sup> Por. np. wyr. NSA z 19.01.2023 r., II GSK 954/19, Legalis; analogicznie: Elżanowski, 2023, komentarz do art. 77.

<sup>15</sup> Przykładowo: wyr. ETPC z 8.06.1976 r. w sprawie *Engel i inni p. Holandii*, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; wyr. ETPC z 21.02.1984 r. w sprawie *Öztürk v. Niemcy*, skarga nr 8544/79; wyr. ETPC z 23.11.2006 r. w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/01; wyr. ETPC z 27.09.2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Włochy*, skarga nr 43509/08.

Na obecnym etapie rozwoju systemu ochrony praw podstawowych Rady Europy, a zwłaszcza po orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Jussila*<sup>16</sup> i *Menarini*<sup>17</sup> nie budzi też wątpliwości, że każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.

### III. Standard dowodowy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej upnwpk – aspekty praktyczne

Na potrzeby niniejszego artykułu dokonałem analizy dotychczasowych decyzji Prezesa UOKiK stwierdzających naruszenia i nakładających kary, które zostały skierowane do przedsiębiorców prowadzących sieci handlowe. Weryfikowałem w szczególności fragmenty decyzji odnoszące się do przebiegu poszczególnych postępowań dowodowych. Są to decyzje wydane jeszcze na podstawie upnwpk 2016, ich wspólnym mianownikiem jest zaś oparcie zawartych w nich rozstrzygnięć na klauzuli generalnej: praktyki adresatów zostały ocenione jako sprzeczne z dobrymi obyczajami i zagrażające istotnemu interesowi drugiej strony albo narusza taki interes (art. 7 ust. 2 upnwpk 2016). Wspomniane badanie pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków:

- Prezes UOKiK nie przeprowadza niektórych dowodów lub prowadzi postępowanie dowodowe w wąskim zakresie, traktując określone okoliczności jako notoryjne. Alarmujące jest to, iż zaniechanie (lub istotne ograniczenie) inicjatywy dowodowej dotyczy okoliczności kluczowych dla ustalenia odpowiedzialności przedsiębiorcy (m.in. istnienie przewagi kontraktowej, naruszenie interesu dostawcy). Przez zaniechanie rozumiem tu również sytuacje, w których postępowanie dowodowe jest co prawda prowadzone, ale jest ono w rzeczywistości tak fasadowe i ograniczone, że nie można uznać, iż może osiągnąć swoje cele;
- w toku postępowania następuje przerzucenie ciężaru dowodu na przedsiębiorcę, wobec którego kierowane są zarzuty;
- nieprzedstawienie przez przedsiębiorcę wystarczających w ocenie Prezesa UOKiK dowodów na określone okoliczności powoduje konsekwencje dla przedsiębiorcy – mamy zatem de facto do czynienia ze standardem „domniemania winy”. Innymi słowy, brak dowodów lub brak możliwości ich przedłożenia potwierdza słuszność tez wysuwanych przez organ.

Na pierwszy plan wysuwa się dość konsekwentna praktyka pomijania czy też deprecjonowania wagi ustaleń, czy i wobec jakich podmiotów przedsiębiorca posiada przewagę kontraktową (co musi budzić daleko idące wątpliwości, uwzględniając, że istnienie przewagi kontraktowej stanowi na gruncie upnwpk podstawową przesłankę odpowiedzialności przedsiębiorcy). W praktyce jedynym kryterium stosowanym przez Prezesa UOKiK jest obrót wykazywany przez przedsiębiorcę objętego zarzutami, który jest następnie porównywany do obrotów jego kontrahentów.

Nie istnieje jednak żaden stały związek między wysokością obrotów kontraktujących podmiotów a ich zdolnością do jednostronnego narzucenia praktyki. Proste zestawienie obrotów dwóch przedsiębiorców nie pozwala na ustalenie czy któryś z nich dysponuje przewagą kontraktową we

<sup>16</sup> Wyr. ETPC w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/01.

<sup>17</sup> Wyr. ETPC z 27.09.2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Włochy*, skarga nr 43509/08.

wzajemnych relacjach. Podmiot o mniejszych obrotach może mieć przewagę kontraktową wobec przedsiębiorcy o większych obrotach. Ponadto, pomimo występowania nawet ogromnych różnic w obrotach, relacja przewagi kontraktowej może między nimi w ogóle nie występować.

Uwzględniając, że „przewaga kontraktowa” nie jest tylko prostą różnicą arytmetyczną w obrotach pomiędzy przedsiębiorcami, ale musi polegać na wystąpieniu „znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym nabywcy względem dostawcy” (art. 7 ust. 1 upnwpk), obowiązkiem Prezesa UOKiK powinno być przeprowadzenie szczegółowego postępowania dowodowego na okoliczność ustalenia, wobec których dostawców powód dysponował przewagą kontraktową w okresie objętym postępowaniem. To zaś wymaga precyzyjnego ustalenia, na czym w danym, konkretnym przypadku polega owa „znaczna dysproporcja w potencjale ekonomicznym”.

W praktyce tego typu analizy nie są przeprowadzane. Na gruncie upnwpk 2016 odwoływanie się do prostego zestawienia obrotów prowadziło do skutków, które trudno pogodzić z podstawowymi celami omawianej regulacji. Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów było sztuczne zaliczanie przedsiębiorców należących do dużych, często międzynarodowych grup kapitałowych do kręgu rzekomo słabszych ekonomicznie podmiotów. Wynikało to z uwzględniania wyłącznie obrotu danego przedsiębiorcy i pomijania obrotu grupy kapitałowej, do której należał. Powyższe podejście umożliwiało również obejmowanie ochroną przedsiębiorców będących niekwestionowanymi liderami rynkowymi, którzy w istocie – np. z uwagi na posiadanie w swojej ofercie tzw. *must have brands* – nie byli w istocie narażeni na presję kontraktową ze strony nabywców.

Niestety wadliwa implementacja dyrektywy 2019/633 w tym zakresie przyczynia się do pogłębienia tego problemu. Upnwpk wprowadza domniemanie istnienia przewagi kontraktowej wówczas, gdy występują określone w ustawie dysproporcje pomiędzy obrotami kontrahentów (por. art. 7 upnwpk). Dyrektywa 2019/633 nie definiuje jednak stosunku przewagi kontraktowej przez odniesienie do kryteriów obrotowych, a nawiązuje do nich jedynie, wskazując zakres swego zastosowania. Wynika to wprost z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2019/633, który stanowi, że „niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do niektórych nieuczciwych praktyk handlowych”. Z faktu, że relacja między dwoma podmiotami znajduje się w zakresie zastosowania dyrektywy 2019/633 nie wynika, że występuje w niej stosunek przewagi kontraktowej.

Jest wysoce prawdopodobne, że na płaszczyźnie procesowej wprowadzenie domniemania w praktyce ostatecznie zwolni Prezesa UOKiK z wymogu prowadzenia bardziej szczegółowych analiz, sankcjonując obecną nieprawidłową praktykę. Powyższe uproszczone podejście znalazło już aprobatę w jednym z orzeczeń SOKiK<sup>18</sup>, w którym sąd wskazał, że

„[n]iewątpliwie możliwe byłoby poszukiwanie dalszych kryteriów poza wielkością obrotu, które można byłoby porównywać, niemniej jednak zdaniem Sądu na potrzeby niniejszej sprawy kryterium wielkości obrotu jest wystarczająco dobre i adekwatne do sytuacji, w której dostawcy i nabywca działają na różnych szczeblach obrotu”.

SOKiK oceniał jednak specyficzny stan faktyczny, w którym kontrahentami przedsiębiorcy odwołującego się od decyzji Prezesa UOKiK byli mali przedsiębiorcy – trudno zatem przyjąć, że

<sup>18</sup> Wyr. SOKiK z 31.11.2022 r., XVII AmA 21/21, Legalis.



nawet przy rozbudowanej analizie ekonomicznej, rozstrzygnięcie w tej konkretnej sytuacji byłoby odmienne. Uzasadnienie SOKiK potwierdza, że

„potencjał przedsiębiorstwa jest kategorią wielowymiarową i może być oceniany w różny sposób, z uwzględnieniem wielu czynników”<sup>19</sup>.

Krytycznie należy się jednak odnieść się wywołu, który wydaje się wykluczać możliwość powoływania się na udziały rynkowe przedsiębiorców jako kryterium pomocne w badaniu istnienia przewagi kontraktowej, uzasadniając to wyłączenie ekonomiką postępowania:

„[w] szczególności, dokonanie tego typu badań jest bardzo czasochłonne i trudne, bo konieczna jest kompleksowa analiza różnych rynków właściwych, która dopiero pozwoli na ustalenie udziału w nich odbiorcy i dostawców. Takie badania znane są prawu konkurencji i służą np. ocenie pozycji dominującej, w sprawach o nadużywanie tej pozycji na rynku właściwym. Jednak ustawodawca na potrzeby oceny przewagi kontraktowej nie uznał za stosowne odwoływanie się do kategorii udziału w rynku, właśnie zdaniem Sądu ze względu na skomplikowanie analiz tego typu. Postępowanie o nadużywanie przewagi kontraktowej ma zaś co do zasady w zamiarze ustawodawcy być postępowaniem nieskomplikowanym i szybkim, skoro założeniem jest, że zostanie ono zakończone nie później niż w terminie 5 miesięcy od wszczęcia (art. 25 ustawy). To zaś jednoznacznie eliminuje badanie rynków właściwych w kierunku oczekiwanym przez powoda i ustalanie udziałów przedsiębiorców w tych rynkach”<sup>20</sup>.

Kolejnym bardzo widocznym przykładem zaniechania inicjatywy dowodowej jest pomijanie dowodów pochodzących od dostawców sieci handlowych. Prezes UOKiK uznaje apriorycznie, że tego typu dowody są nieprzydatne, gdyż dostawcy – kierując się obawą przed retorsjami ze strony sieci handlowych – nie przedstawią rzetelnego stanowiska dotyczącego praktyk zarzucających sieciom. W decyzji z 11 grudnia 2020 r. nr RBG – 13/2020 skierowanej do Jeronimo Martins Polska S.A. (dalej: JMP). Prezes UOKiK odmówił przeprowadzenia dowodów z przesłuchania przedstawicieli dostawców na okoliczność czy udzielenie JMP określonych rabatów faktycznie naruszało lub zagrażało istotnemu interesowi dostawcy. Stawianie takiego pytania, uwzględniając, że przesłanką stwierdzenia naruszenia po stronie JMP w przedmiotowej sprawie było ustalenie naruszenia i zagrożenia interesów dostawcy, wydawało się uzasadnione, gdyż to konkretny dostawca jest w stanie ocenić czy faktycznie praktyki odbiorcy wpłynęły bądź mogły negatywnie wpłynąć na jego interes. Uzasadniając odmowę przesłuchania świadków na wspomnianą okoliczność, Prezes UOKiK zwrócił przede wszystkim uwagę, że

„teza dowodowa jest, w ocenie Prezesa UOKiK, jednostronna, narzucająca z góry treść zeznań świadka i zmierza do wykazania jego odczuć”<sup>21</sup>.

Dodatkowo zarzucił małą wartość dodaną takiego dowodu dla postępowania, wskazując, że zebranie

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 11.12.2020 r. RBG – 13/2020, pkt 54.

„kilku pojedynczych dostawców [...] którzy mogliby wyrazić pozytywną opinię odnośnie do stosowania tych rabatów wobec JMP nie może przesądzać o tym, iż pozostali przedsiębiorcy również oceniają te rabaty pozytywnie, samą praktykę należy zaś oceniać przez pryzmat interesu publicznego, a nie jako sumę poszczególnych indywidualnych przypadków”<sup>22</sup>.

Prezes UOKiK zaniechał zatem zbadania „u źródła” czy faktycznie określone praktyki mają negatywne skutki dla określonych dostawców, przyjmując określone domniemania w tym zakresie jako podstawę rekonstrukcji stanu faktycznego. Warto przywołać *in extenso* fragment wspomnianej decyzji, który odwołuje się do „czynnika strachu” po stronie dostawców jako okoliczności uzasadniającej pominięcie ich zeznań:

„Zagadnienie to należy także rozpatrywać przez pryzmat założeń ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Wskazać należy, iż w obawie przed negatywnymi konsekwencjami ze strony podmiotu naruszającego przepisy ustawy wykorzystywani dostawcy często nie podejmują żadnych działań zmierzających do polepszenia swojej sytuacji w zakresie praktyk negatywnie oddziałujących na ich sytuację. Partner handlowy znajdujący się w słabszej pozycji, nawet w przypadku stosowania wobec niego nieuczciwych praktyk handlowych może obawiać się podjęcia działań mających na celu ich zwalczanie lub przeciwdziałanie im w przyszłości”<sup>23</sup>.

Problem ten dostrzegły również instytucje europejskie. Wskazać w tym miejscu należy na dokument Komisji Europejskiej – „Zielona księga w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami” z 31 stycznia 2013 r.<sup>24</sup>, w którym zauważono, że

„słabsza strona często obawia się, że w przypadku skargi z jej strony stosunek handlowy może zostać rozwiązany. Ten «czynnik strachu» sprawia, że znacznie maleje prawdopodobieństwo złożenia skargi przez osoby poszkodowane”.

Prezes UOKiK w żadnym stopniu nie zweryfikował czy przywołane powyżej okoliczności mają w ogóle zastosowanie do konkretnego stanu faktycznego podlegającego ocenie, tylko przyjął pewne daleko idące domniemanie. Takie podejście budzi istotne zastrzeżenia. Nawet w sprawach antymonopolowych, w których dopuszcza się możliwość stosowania daleko idących domniemań, nie mogą one zastępować faktów. Zwrócił na to uwagę m.in. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 października 2009 r., wskazując w uzasadnieniu, że

„[d]omniemanie faktyczne pozwala na oparcie ustaleń faktycznych na uznaniu za ustalone faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów, czyli jest w istocie wnioskowaniem, rozumowaniem

<sup>22</sup> Ibidem, pkt 56.

<sup>23</sup> Ibidem, pkt 58.

<sup>24</sup> „Regulacje poświęcone postępowaniu w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową zawarte w rozdziale 3 upnwpk (art. 8–32) stanowią niemal wierną kopię wielu przepisów proceduralnych ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję”.

sądu orzekającego, którego konstrukcja, w odniesieniu do poszczególnych powiązanych ze sobą faktów, na zasadach opisanych w art. 231 k.p.c., powinna być przedstawiona w uzasadnieniu wyroku w sposób pozwalający skontrolować prawidłowość ustalenia faktów i wynikających z nich wniosków. Orzeczenie sądu może być oparte na domniemaniu faktycznym tylko wówczas, gdy domniemanie to stanowi wniosek logicznie wynikający z prawidłowo ustalonych faktów stanowiących jego przesłanki i dopiero prawidłowe ustalenie niewątpliwych faktów dawałoby podstawę do przeprowadzenia rozumowania oceniającego, czy stopień prawdopodobieństwa zaistnienia faktu będącego skutkiem domniemania jest tak duży, jak duży jest stopień prawdopodobieństwa, że nie zachodziły okoliczności wykluczające zaistnienie tego faktu”<sup>25</sup>.

Jeżeli dowody pochodzące od dostawców są w ogóle zbierane (na podstawie np. ankiet rynkowych), to skala badania jest bardzo ograniczona. Przykładowo, z uzasadnienia decyzji skierowanej do spółki Eurocash S.A.<sup>26</sup> Prezes UOKiK przeprowadził ankietę obejmującą jedynie 9 dostawców, co stanowi znikomy odsetek wszystkich kontrahentów spółki. Wyniki tej bardzo ograniczonej ankiety zostały jednak uwzględnione w postępowaniu dowodowym i na ich postawie Prezes UOKiK wyciągał daleko idące wnioski co do postępowania spółki.

## 1. Przerzucenie ciężaru dowodu

W mojej ocenie najwięcej kontrowersji budzi jednak praktyka polegająca na wyciąganiu konsekwencji wobec przedsiębiorcy w przypadku nieprzedstawienia przez niego wystarczających (w ocenie Prezesa UOKiK) dowodów na określone okoliczności.

Podejście organu można zobrazować na następującym przykładzie. Prezes UOKiK kwestionuje w toku postępowania brak faktycznego uzgadniania treści umów pomiędzy siecią handlową a dostawcami, wskazując, że umowy mają *de facto* charakter adhezyjny. Prezes UOKiK nie zwraca się do dostawców o potwierdzenie czy uzgodnienia miały miejsce, powołując się na niską wartość dowodową ewentualnego stanowiska dostawców (argumentacja odwołująca się do „czynnika strachu”). Z kolei przedsiębiorca nie dysponuje dowodami, które mogłyby potwierdzać, że prowadził negocjacje handlowe, gdyż np. warunki handlowe są co do zasady uzgadnianie telefoniczne lub w drodze kontaktów osobistych. W świetle powyższego Prezes UOKiK dochodzi do wniosku, że negocjacje nie miały miejsca.

Powyższe okoliczności mogą wskazywać jedynie, że nie jest pewne czy negocjacje miały miejsce; nie dają jednak żadnych podstaw, aby wykluczyć fakt prowadzenia negocjacji. Uwzględniając podstawową zasadę wynikającą z prawa karnego (którego standardy mają zastosowanie do spraw przewagowych), że oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść, przedsiębiorca nie powinien ponosić konsekwencji tego, że nie wykazał faktu prowadzenia negocjacji ani tym bardziej być narażony na przypisanie mu zachowania będącego przedmiotem postępowania.

Niestety powyższy przykład nie jest ściśle hipotetyczny. Analiza decyzji Prezesa UOKiK skierowanych do sieci handlowych pozwala przyjąć, że brak wykazania określonych okoliczności

<sup>25</sup> Wyr. SA w Warszawie z 9.10.2009 r., VI AcA 86/09, LEX.

<sup>26</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 30.11.2021 r., RBG-3/2021.

dowodów może przełożyć się na ustalenia po stronie UOKiK, że czyn sprzeczny z ustawą miał miejsce. Przykładowo, w decyzji Prezesa UOKiK skierowanej do spółki Kaufland Polska Markety sp. z o.o. sp.j.<sup>27</sup> można znaleźć następujące fragmenty:

„Na wezwanie Prezesa UOKiK o przedłożenie przez Kaufland dokumentacji dotyczącej prowadzonych pomiędzy stronami negocjacji w przedmiocie dokonania korekty warunków handlowych, takich jak wydruki e-mail lub fax, notatki ze spotkań, notatki z rozmów telefonicznych itp. w odniesieniu do 10 wybranych przez Prezesa UOKiK dostawców, Spółka, działając pod rygorem nałożenia kary pieniężnej za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd, była w stanie przedstawić materiał dowodowy dotyczący negocjacji tylko z 9 dostawcami”<sup>28</sup>;

„Za niewiarygodne uznano wyjaśnienia Spółki dotyczące negocjacji z dostawcami w sprawie zawarcia porozumienia w przedmiocie korekty warunków handlowych w zakresie, w jakim z ww. twierdzeń wynikać miał fakt prowadzenia z dostawcami swobodnych i niewymuszonych negocjacji. Materiał dowodowy przedłożony przez Spółkę na poparcie twierdzeń o prowadzeniu z dostawcami negocjacji odnośnie zawierania porozumień w przedmiocie korekty warunków handlowych był tylko fragmentaryczny. Sama Spółka oceniła przedłożony w powyższym zakresie materiał dowodowy jako niemający większego znaczenia, w związku z brakiem systemowego archiwizowania tego rodzaju ustaleń”<sup>29</sup>.

Podobnie w decyzji dotyczącej Eurocash Prezes UOKiK uznał wyjaśnienia i przedłożone przez Eurocash dowody za niewystarczające do wykazania tezy przeciwnej dotyczącej popełnienia deliktu przez Eurocash:

„Spółka nie przedłożyła żadnych dowodów świadczących o dokonywanych przez innych dostawców uzgodnieniach mailowych (...) Wobec braku dowodów, należy uznać, że dostawcy nie mieli możliwości negocjowania zakresu usług i sposobu ich wykonywania”<sup>30</sup>.

Należy przyjąć kierunkowo, że jeżeli Prezes UOKiK wiąże z określonymi faktami (np. brakiem negocjacji) określone skutki prawne, to powinien to wykazać, zbierając w tym przedmiocie odpowiednie dowody, a nie nakazywać przedsiębiorcy przedstawienie dowodów przeciwnych, *de facto* pod rygorem uznania, że Prezes UOKiK ustali negatywny dla przedsiębiorcy stan faktyczny. Na tym właśnie polega niedopuszczalne przerzucenie ciężaru dowodu – uznaniu, że nieudowodnienie określonego faktu daje Prezesowi UOKiK podstawy do przyjęcia, że miał miejsce fakt przeciwny.

## IV. Podsumowanie

Procesy handlowe w łańcuchu dostaw produktów żywnościowych i spożywczych są często bardzo skomplikowane i konieczne jest dokonywanie oceny praktyki przedsiębiorcy na podstawie dokładnie ustalonych i zweryfikowanych faktów. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na Prezesie UOKiK, który dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów pozwalających na

<sup>27</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 30.12.2021 r., RBG-4/2021.

<sup>28</sup> Ibidem, pkt 108.

<sup>29</sup> Ibidem, pkt 128.

<sup>30</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 30.11.2021 r., RBG-3/2021, pkt 51.

skrupulatne sprawdzenie okoliczności konkretnego stanu faktycznego. Podstawowym postulatem jest jednak dążenie do zapewnienia, aby w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie upnwpk nie było żadnych odstępstw od podstawowej zasady domniemania niewinności, która nie powinna doznawać żadnych ograniczeń. Żaden przepis prawa nie przewiduje bowiem domniemania popełnienia zakazanego czynu przez przedsiębiorcę. Ochrona słabszych ekonomicznie podmiotów, względy ekonomiki procesowej czy też efektywność postępowań nie mogą zarazem umożliwiać przypisania przedsiębiorcy popełnienia deliktu w oparciu o konstrukcję domniemania winy.

Decyzje, do których nawiązywałem w artykule, są obecnie przedmiotem postępowań odwoławczych. Na tę chwilę trudno ocenić, w jakim stopniu sposób prowadzenia postępowań dowodowych przez Prezesa UOKiK przełoży się na rozstrzygnięcia sądowe. Warto jednak przywołać – jako swoiste postscriptum do przedstawionych tu rozważań – wywody zawarte w ważnym wyroku SOKiK z 2022 roku. Jakkolwiek sprawa ta dotyczyła koncentracji, to zawarte w tym wyroku rozważania o charakterze postępowania wszczętego na skutek odwołania od decyzji Prezesa UOKiK mają wymiar ogólny i warto przedstawić je *in extenso*:

„W pierwszym rzędzie zatem Prezes ma obowiązek udowodnienia faktów, które potwierdzą istnienie przesłanek uzasadniających wydanie zaskarżonej Decyzji. Obowiązek działania i dowodzenia w tym zakresie spoczywa na Prezesie, a nie na podmiocie, który jest adresatem decyzji zakazującej koncentracji (...) Wykazanie istnienia tej przesłanki obciąża organ wydający decyzję. Tam bowiem, gdzie przepisy obciążają ciężarem dowodzenia przedsiębiorcę, Ustawa stanowi o tym *expressis verbis* (vide art. 8 ust. 2 Ustawy). W pierwszym rzędzie zatem to na Prezesie UOKiK spoczywał ciężar dowodu w zakresie wykazania, że koncentracja narusza przepisy Ustawy. Dotyczyło to także postępowania sądowego. Przepisy nie przewidują bowiem domniemania prawdziwości decyzji Prezesa urzędu. (...) W konsekwencji – «wydanie decyzji przez organ w postępowaniu administracyjnym nie zwalnia go od udowodnienia przed sądem jej podstawy faktycznej, zaś wnoszący odwołanie ma wykazać te fakty, które uzasadniają jego twierdzenia» (tak SN w wyroku z 4 października 2017 rok, III SK 49/16). Na organie antymonopolowym nadal spoczywa ciężar udowodnienia popełnienia przez stronę deliktu administracyjnego (...)»<sup>31</sup>.

## Bibliografia

- Affre, J. i Skołubowicz, P. (2015). 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. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 8(4), 88–107.
- Chróstny, T. i Affre, J. (2023). Tomasz Chróstny (Polish Competition Authority): An interview on challenges awaiting competition and consumer protection authority. *Concurrences*, 1(110546). Pozyskano z: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-1-2023/interview/tomasz-chrostny-an-interview-on-challenges-awaiting-competition-and-consumer-110546>.

<sup>31</sup> Wyr. SOKiK z 12.05.2022 r., XVII AmA 61/21, Legalis.

- Elżanowski, F. (2023). Komentarz do artykułu 77. W: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. 31). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2017). Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach praktyk nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej – uwagi krytyczne. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1(6), 8–19.
- Knapp, M. (2021). *Ochrona prawna przedsiębiorców w interesie publicznym przed nieuczciwym wykorzystaniem przewagi kontraktowej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kohutek, K. (2022). *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Komentarz*. LEX.
- Kwieciński, T. i Witkowska, A. (2016). Komentarz do artykułu 83. W: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* (wyd. II). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Pieńczykowska, J. (2019, 3 października). *Od tej pory będziemy częściej sięgać po kary pieniężne*. FORSAL.PL. Pozyskano z: <https://forsal.pl/artukul-prasowy/6458282,od-tej-pory-bedziemy-czesciej-siegac-po-kary-pieniezne.html> (28.04.2023).
- Staszek, A. i Mroczek, M. (2017). Przesłanki stwierdzenia przewagi kontraktowej w praktyce nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6(8), 44–59.
- Wegner, J. (2023). Komentarz do artykułu 77. W: Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.