

**Seminarium naukowe pn.
„Wyzwania w relacjach handlowych
w łańcuchu dostaw produktów spożywczych
po wejściu ustawy o przewadze kontraktowej”,
Wydział Zarządzania UW, Warszawa, 7 marca 2018 r.**

Obowiązująca od lipca 2017 r. ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi była tematem seminarium zorganizowanego przez Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS) we współpracy z Kancelarią Gessel oraz Kancelarią Markiewicz & Sroczyński w dniu 7 marca 2018 r. na Wydziale Zarządzania UW.

Seminarium, pod tytułem *Wyzwania w relacjach handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych po wejściu ustawy o przewadze kontraktowej* zgromadziło licznych uczestników – specjalistów prawa konkurencji, naukowców oraz przedstawicieli producentów, przetwórców oraz sektora handlu. W trakcie trzech paneli omówione zostały takie zagadnienia, jak: wpływ ustawy na relacje handlowe w wartym ok. 250 miliardów złotych łańcuchu dostaw żywności, interpretacja interesu publicznego oraz znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym, jak również kwestia styku ustawy z prywatnym dochodzeniem roszczeń z tytułu naruszenia ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Aktualność i waga tych zagadnień podkreślona została w przededniu seminarium wydaniem przez Prezesa UOKiK pierwszej decyzji stwierdzającej naruszenie zakazu nadużywania przewagi kontraktowej i przyjmującej zobowiązania przedsiębiorcy, spółki Cykoria¹.

Opisując decyzję w wystąpieniu wprowadzającym, Piotr Adamczewski, Dyrektor delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy, która odpowiada za egzekwowanie ustawy w UOKiK, powiedział, że najistotniejszym elementem naruszenia były opóźnienia płatności dla dostawców, ale także niektóre postanowienia umów z dostawcami.

Dwie trzecie spraw zgłoszonych lub rozpoznawanych przez urząd od wejścia ustawy w życie w lipcu 2017 roku dotyczyły – podobnie jak w przypadku decyzji RBG 3/2018 – relacji producent rolny – przetwórcą; pozostałe – relacji kontrahentów z sieciami handlowymi.

Znaczna część dyskusji w trakcie seminarium dotyczyła fundamentalnej kwestii potrzeby publiczno-prawnego przeciwdziałania nadużywaniu przewagi kontraktowej i ryzyka zbyt głębokiej ingerencji organu administracyjnego w swobodę kształtowania stosunków handlowych między kontrahentami. Jak podkreślił mec. dr Jarosław Sroczyński, w panelu poświęconym interesowi publicznemu zdefiniowanemu w ustawie i roli UOKiK, zapisy ustawy pozostawiają znaczne pole do interpretacji i tworzą wątpliwość czy celem ustawy jest chronienie dobrobytu konsumenta, czy ogólnego dobrobytu różnych uczestników rynku (*consumer welfare vs. total welfare*). Obawy dotyczyły także potrzeby i zakresu ingerencji w swobodę kształtowania cen przez przedsiębiorców, co byłoby odejściem od dotychczasowej praktyki orzeczniczej na gruncie prawa antymonopolowego.

¹ Dec. Prezesa UOKiK z 5.03.2018 r., RBG-3/2018, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=21260> (30.04.2018).

Jak podkreśliło kilkoro uczestników, obawy rynku dotyczą również dyskrecjonalnej swobody UOKiK w interpretowaniu „znaczącej siły rynkowej”, choć w trakcie seminarium wskazano, iż istnieją zarówno „twarde”, jak i miękkie” elementy niezbędne do dokonania takiej oceny przez UOKiK. Mec. Bernadeta Kasztelan-Świetlik podkreśliła w swojej prezentacji, że badanie „znaczącej dysproporcji potencjału ekonomicznego” przez urząd będzie musiało być kazuistyczne i uwzględniać całokształt okoliczności rynkowych, w jakich funkcjonują konkretni przedsiębiorcy. Takimi okolicznościami mogą być uniwersalne kryteria, takie jak wielkość obrotu i skala sieci dystrybucyjnej, ale także bardziej „miękkie” kwestie, jak to czy dany produkt rolny jest szybko, czy wolno psujący, co jest czynnikiem specyficznym dla branży rolno-spożywczej.

Nawet krytycy publiczno-prawnej interwencji zgodzili się, że łańcuch dostaw żywności jest szczególnie podatny na występowanie nieuczciwych praktyk handlowych nie tylko w Polsce, lecz także w innych krajach europejskich. Z tego względu temat ten jest od lat przedmiotem gorącej dyskusji na forum Unii Europejskiej, co zostało szczegółowo udokumentowane w kilku prezentacjach. Na poziomie unijnym, do chwili obecnej przeważał pogląd, iż najlepszym rozwiązaniem jest samoregulacja, czyli przyjęcie dobrowolnego „kodeksu dobrych praktyk”. Niemniej, w ostatnich tygodniach Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie dyrektywy² o minimalnym zakresie implementacji, której celem jest zakazanie niektórych praktyk w relacjach handlowych w sektorze rolno-spożywczym.

W uzasadnieniu Komisja podkreśliła, że samoregulacja branży wydaje się niewystarczająca. Podobne obserwacje zostały przekazane na seminarium. W wielu krajach – w tym także w Polsce – albo nie doszło do podpisania „Kodeksu Dobrych Praktyk” ze strony uczestników rynku, albo brakuje mechanizmu skutecznego egzekwowania jego postanowień. Dlatego w kilku krajach, np. Wielkiej Brytanii czy Czechach, powstały uregulowania, które dają możliwość publiczno-prawnej ingerencji w relacje kontraktowe oraz nakładania sankcji przez wyznaczone organy.

Kluczowym zagadnieniem poruszonym w dyskusji była kwestia kryteriów oceny interesu publicznego i wartości, jakie chronić ma ustawa. Pomimo podobieństw między zakazem nadużywania „przewagi kontraktowej” a zakazem nadużywania pozycji dominującej w prawie antymonopolowym, kilka głosów w dyskusji wskazywało, że dobrem chronionym mogą być inne wartości niż dobrobyt konsumenta, na przykład bezpieczeństwo żywnościowe lub ochrona interesów mniejszych producentów rolnych. Prowadziłoby to do braku przewidywalności i przejrzystości kryteriów ingerencji organu. Inne głosy podkreślały jednak, że praktyka i doświadczenia biznesowe wskazują na częste występowanie nieuczciwych praktyk w relacjach handlowych w łańcuchu dostaw żywności i stosunkowo nikłe efekty przeciwdziałania im w trybie prywatno-prawnym. Te tak zwane „sprawy rozwodowe”, czyli sytuacje, w której pozwy następują nie w trakcie trwania stosunków umownych, ale już po ich ustaniu, nie sprzyjają harmonijnemu rozwiązywaniu sporów i kształtowaniu wzorców postępowania, opartych na obopólnej korzyści. W tym sensie, nowa ustawa jest próbą znalezienia kompromisu i wypełnienia luki pomiędzy prawem ochrony konkurencji w trybie publiczno-prawnym, a prywatno-prawnym przeciwdziałaniem nieuczciwym praktykom handlowym. Podobne argumenty padają w uzasadnieniu dyrektywy Komisji Europejskiej. Komisja podkreśla również, że choć nieuczciwe praktyki handlowe w sektorze rolno-spożywczym mogą mieć wpływ

² Wniosek z 12.04.2018 r. – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności, COM (2018) 173 final.

na konkurencję, to nie muszą one oznaczać naruszenia reguł konkurencji jako takiej ze względu na prawdopodobny brak pozycji dominującej. Podobnie jak w przypadku uzasadnienia do polskiej ustawy, Komisja wskazała jednak na spójność dyrektywy z przepisami ochrony konkurencji: *Przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk będą zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi konkurencji i będą stanowić ich uzupełnienie*³.

W dyskusji na seminarium podkreślono również prewencyjny charakter nowych przepisów, co potwierdził dyr. Piotr Adamczewski, stwierdzając, iż Urząd obserwuje dobrowolną eliminację przez przedsiębiorców najbardziej wątpliwych praktyk w łańcuchu dostaw żywności. Piotr Adamczewski podkreślił również, że urząd podchodzi z dużą rozważą do kwestii oceny interesu publicznego oraz analizy zasadności interwencji urzędu w relacje handlowe. W dyskusji pojawił się też wątek ryzyka, że dostosowanie wewnętrznych zasad kontraktowania przez uczestników rynku może być zbyt restrykcyjne, unicestwiając wzajemnie korzystne rozwiązania i usługi i sprowadzając relacje do prostej funkcji dostawa, odbiór, płatność. Kwestia spójności interpretacji ustawy wskazuje na potrzebę powstania wyjaśnień urzędu, co zapewne będzie możliwe po kolejnych postępowaniach.

Powierzenie przez polskiego ustawodawcę roli organu wyznaczonego do egzekwowania przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi organowi antymonopolowemu jest ciekawym precedensem z punktu widzenia ewentualnej implementacji dyrektywy, która zostawia w tym względzie swobodę państwom członkowskim.

Adam Jasser

zastępca dyrektora CARS, Wydział Zarządzania UW

b. Prezes UOKiK

e-mail: adamsjasser@gmail.com.

³ Ibidem, s. 4.