

Magdalena Knapp*

Piotr Włodawiec**

Rola i uprawnienia organizacji pozarządowych w postępowaniach w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Rola organizacji pozarządowych w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową
- III. Działania podejmowane przez organizacje pozarządowe przed wszczęciem postępowania przez Prezesa UOKiK
- IV. Uprawnienia organizacji pozarządowych w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem UOKiK
- V. Uprawnienia organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

W artykule przedstawiono działania, jakie może podjąć organizacja pozarządowa na różnych etapach postępowania w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Organizacje pozarządowe mogą przyczynić się do niwelowania skutków tzw. czynnika strachu, który umożliwia silniejszym podmiotom narzucanie nieuczciwych warunków współpracy. Autorzy analizują uprawnienia procesowe organizacji pozarządowych w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed Prezesem UOKiK oraz sądowym prowadzonym przed SOKiK w wyniku odwołania złożonego od decyzji wydanej przez organ. W artykule wskazano również na działania, które organizacje mogą podjąć na rzecz poprawienia pozycji słabszych podmiotów z łańcucha dostaw żywności przed wszczęciem właściwych postępowań. Dokonana analiza przepisów prawa pokazuje, że organizacje pozarządowe mają ograniczone możliwości uczestniczenia w toczących się postępowaniach w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

* Doktor nauk prawnych, Uniwersytet w Białymstoku. ORCID: 0000-0003-0147-3056; e-mail: m.knapp@uwb.edu.pl.

** Radca prawny, Makuliński Moczydłowski Rostański Włodawiec Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Prokurent Sp.p. w Warszawie. ORCID: 0009-0003-3237-7822; e-mail: wlodawiec@prokurent.com.

Części I, III, IV zostały opracowane przez Magdalenę Knapp. Części II i VI zostały opracowane wspólnie przez autorów. Część V została opracowana przez Piotra Włodawca.

Edition of that article was financed under Agreement Nr RCN/SP/0326/2021/1 with funds from the Ministry of Education and Science, allocated to the "Rozwoj czasopism naukowych" programme.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe; organizacje społeczne; postępowanie administracyjne; postępowanie cywilne; postępowanie w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową; przewaga kontraktowa.

JEL: K20, K23, K42

I. Wprowadzenie

Z dniem 12 maja 2023 r. weszły w życie zmiany kodeksu postępowania cywilnego¹ dotyczące kompetencji organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym. Ustawa z 26 kwietnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych² zmieniła brzmienie art. 61 ust. 3 k.p.c., otwierając przed organizacjami pozarządowymi nowe możliwości udziału w postępowaniu cywilnym. Uzupełniają one katalog działań możliwych do podjęcia przez organizacje pozarządowe w celu ochrony interesu społecznego oraz reprezentacji interesów członków organizacji.

Specyfika praktyk polegających na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej sprawia, że rola organizacji pozarządowych jest szczególnie istotna. Silniejsze podmioty mogą narzucić słabszej stronie niekorzystne warunki współpracy handlowej w wyniku posiadania lepszej pozycji. Organizacje pozarządowe umożliwiają mniejszym lub słabszym podmiotom wzmocnienie swojej pozycji i występowanie wobec silniejszego kontrahenta za pośrednictwem organizacji. Wspólne negocjacje, w których jeden podmiot działa w imieniu wielu członków, mogą skutkować uzyskaniem lepszych warunków niż indywidualne próby podejmowane przez słabsze podmioty, które zwykle nie mają wpływu na kształt umowy i współpracy.

Zakaz nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej wyrażony w art. 5 ustawy z 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi³ ma charakter dwustronny. Oznacza to, że zakazane jest stosowanie nieuczciwych praktyk przez nabywcę wobec dostawcy oraz przez dostawcę wobec nabywcy. Z punktu widzenia zakresu regulacji wprowadzenie takiego mechanizmu jest zasadne, ponieważ umożliwia Prezesowi UOKiK interwencję w szerszym zakresie (Knapp, 2021, s. 185–186). W praktyce jednak, sytuacja, w której to dostawca narzuci nieuczciwe warunki nabywcy występuje niezwykle rzadko. Ustawodawca unijny uwzględnił tę prawidłowość, formułując katalogi tzw. czarnych i szarych praktyk w dyrektywie 2019/633⁴, wymieniając jedynie zakazane praktyki stosowane przez nabywców wobec dostawców. Polski ustawodawca, implementując dyrektywę 2019/633, postanowił przenieść wskazane listy zakazanych praktyk tylko w nieznacznie zmienionej formie⁵. W ten sam sposób położył nacisk na niedozwolone zachowania nabywców produktów rolnych lub spożywczych, podkreślając tym samym potrzebę ochrony słabszych

¹ Ustawa z dn. 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2021 poz. 1805 z późn. zm., t.j. 4.10.2021); dalej: k.p.c.

² Dz. U. 2023 poz. 803.

³ Dz. U. 2023 poz. 351 z późn. zm., t.j. 24.02.2023; dalej: upnwpk.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dn. 17.04.2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz. Urz. UE L 111 z 2019 r., s. 59); dalej: dyrektywa 2019/633.

⁵ Do czarnej listy praktyk wymienionych w dyrektywie 2019/633 dodano zakaz stosowania tzw. rabatów retrospektywnych polegających na „nieuzasadnionym obniżeniu należności z tytułu dostarczenia produktów rolnych lub spożywczych po ich przyjęciu przez nabywcę w całości albo w umówionej części, w szczególności na skutek żądania udzielenia rabatu” (art. 8 ust. 1 pkt 4 upnwpk).

podmiotów. Z tego względu w artykule analizowane są rola i uprawnienia organizacji pozarządowych zrzeszających dostawców z niższych poziomów łańcucha dostaw żywności (m.in. producentów rolnych). Przedstawione zostały działania, jakie organizacje mogą podjąć w celu zapewnienia ochrony słabszym podmiotom na rynku, na różnych etapach postępowania w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Uwzględniono uprawnienia organizacji pozarządowych przed wszczęciem postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK). Uprawnienia procesowe oraz warunki, jakie organizacja musi spełnić, aby z nich skorzystać w trakcie postępowania administracyjnego toczącego się przed organem oraz na etapie sądowej kontroli decyzji o uznaniu działania nabywcy za praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową. Celem artykułu jest również wskazanie działań, jakie może podjąć organizacja pozarządowa, aby wzmocnić pozycję słabszych uczestników obrotu produktami rolno-spożywczymi oraz argumentów przemawiających za większą aktywnością organizacji w tym zakresie. Metodologia wykorzystana w artykule obejmuje analizę dogmatyczno-prawną przepisów prawa odnoszących się do udziału organizacji pozarządowej w postępowaniach administracyjnym i sądowym, a także praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK oraz orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) rozpatrującego odwołania od decyzji organu administracji publicznej.

II. Rola organizacji pozarządowych w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową

Jedną z przyczyn wprowadzenia mechanizmu publicznoprawnego egzekwowania zakazu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej była potrzeba wyeliminowania tzw. czynnika strachu (*fear factor*). Nazwano tak zjawisko, w którym słabsza strona w obawie przed zerwaniem relacji handlowej lub reperkusjami ze strony silniejszego kontrahenta, godzi się na niekorzystne warunki współpracy. Wskazywano, że wstąpienie na drogę sądową było i wciąż jest rzadko wybieranym rozwiązaniem ze względu na najczęstszy skutek w postaci rozwiązania współpracy handlowej⁶. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku składania skarg do właściwego organu administracji publicznej. Obawa przed odwetem silniejszej strony zniechęca mniejsze podmioty do zgłaszania naruszeń. Czynnika strachu nie wyeliminowało rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą złożyć zawiadomienie ani zapewnienie anonimowości podmiotom dokonującym zgłoszenia.

Jednym z proponowanych rozwiązań tego problemu jest wzmocnienie pozycji dostawców np. poprzez zrzeszanie się czy wspólne negocjowanie warunków współpracy z nabywcami. Szczególną rolę w zakresie eliminowania czynnika strachu mogą odgrywać również organizacje pozarządowe. Powinny prowadzić działania edukacyjne wśród swoich członków, informując ich o dobrych praktykach rynkowych i upowszechniając metody zwalczania nieuczciwych praktyk. Mogą również wskazywać swoim członkom na dostępne środki prawne, w przypadku gdy nabywcy nadużywają swojej pozycji. Organizacje często zaangażowane są w proces legislacyjny⁷, mogą

⁶ Commission Staff Working Document Impact Assessment Initiative to improve the food supply chain (unfair trading practices) Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain, 12.04.2018 SWD/2018/092 final. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0092#footnoteref55> (30.04.2023), s. 14–15; 95–96.

⁷ Dużą aktywność w tym zakresie dodatkowo potwierdza liczba stanowisk zgłoszonych przez organizacje pozarządowe w ramach konsultacji publicznych projektów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z lat 2016 i 2021.

również uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych i sądowych. Prowadzą badania rynku i tworzą miękkie narzędzia samoregulacji, np. kodeksy dobrych praktyk. Mogą wspierać swoich członków w negocjacjach z nabywcami produktów rolno-spożywczych. W kontekście działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe warto również zwrócić uwagę na badania prowadzone od 2020 r. przez organy Komisji Europejskiej – Wspólne Centrum Badawcze (*Joint Research Centre*) oraz Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – mające na celu ocenę efektywności środków prawnych wprowadzonych przez państwa członkowskie UE w wyniku implementacji dyrektywy 2019/633⁸. Badanie przyjęło formę ankiety kierowanej co roku do dostawców z różnych poziomów łańcucha dostaw żywności. Opublikowane wyniki badań pokazują, że dostawcy niechętnie zgłaszają problem organom egzekwującym zakaz nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej (tak samo w przypadku wyboru drogi sądowej). Najczęstszym rozwiązaniem w latach 2020–2022, na które decydują się dostawcy jest podjęcie rozmów z nabywcą. Drugim najczęściej wybieranym rozwiązaniem jest zgłaszanie przez dostawców napotkanych problemów organizacjom, do których należą⁹. W pierwszym roku badania (2020/2021) respondenci wskazali, że jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy był brak wiedzy na temat tego, jaki organ jest właściwy w sprawach egzekwowania zakazu nieuczciwych praktyk (54,9% odpowiedzi). W mniejszym stopniu wpływały na to: strach przed działaniami odwetowymi nabywcy (15,1% odpowiedzi) oraz brak zaufania do organu administracji publicznej i podjętych przez niego działań (10,4% odpowiedzi). W kolejnym roku (2021/2022) można przypuszczać, że poziom świadomości na temat mechanizmu egzekwowania zakazu wśród dostawców został podniesiony, ponieważ głównymi czynnikami były: strach przed działaniami odwetowymi nabywcy (30,8% odpowiedzi), brak zaufania do organu administracji publicznej i podjętych przez niego działań (23,8% odpowiedzi) oraz stwierdzenie, że nieuczciwe praktyki są powszechnie stosowane w obrocie (23,2% odpowiedzi). W ankiecie zapytano dostawców również o ocenę tego, w jakim stopniu udało się rozwiązać zgłoszony problem. Spośród wszystkich możliwości i niestety niskiej ogólnej oceny skuteczności działań podjętych przez różne podmioty, dostawcy i tak najwyżej ocenili działania organizacji, do których należą.

W Polsce organizacje pozarządowe zrzeszające dostawców z łańcucha dostaw żywności działają w różnych formach, najczęściej na podstawie niżej wymienionych ustaw:

- ustawy z 17 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁰;
- ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców¹¹;
- ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹²;
- ustawy z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹³.

⁸ Wyniki ankiety dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych przeprowadzonej wśród podmiotów z łańcucha dostaw żywności; zob. <https://datam.jrc.ec.europa.eu/datam/topic/UTP/index.html> (30.04.2023).

⁹ Odpowiedzi na podstawie dwóch ankiet z lat 2020/2021 oraz 2021/2022. Mimo znacząco zmniejszającej się z roku na rok liczby respondentów, obserwowany trend jest utrzymany.

¹⁰ Dz. U. 2020 poz. 2261. Przykładowe organizacje zrzeszające dostawców działające w tej formie to: Stowarzyszenie Rzeźników i Wędliniarzy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Polskie Mięso, Unia Owocowa Stowarzyszenie Polskich Dystrybutorów Owoców i Warzyw.

¹¹ Dz. U. 2022 poz. 97. Przykładowe organizacje zrzeszające dostawców działające w tej formie to: Unia Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego, Polska Izba Mleka, Krajowy Związek Pracodawców – Producentów Trzody Chlewnej POLPIG, Polska Federacja Rolna; Polski Związek Pracodawców – Usługodawców Rolnych.

¹² Dz. U. 2019 poz. 579. Przykładowa organizacja zrzeszająca dostawców działająca w tej formie to: Izba Zbożowo-Paszowa, Krajowa Rada Drobiarstwa Izba Gospodarcza.

¹³ Dz. U. 2022 poz. 281. Przykładowe organizacje zrzeszające dostawców działające w tej formie to: Polski Związek Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej „POLSUS”, Polski Związek Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka.

Determinują one formy prawne organizacji, wśród których można wskazać stowarzyszenia, organizacje zawodowe i samorządowe czy spółdzielnie. Mogą one również działać w formie fundacji (Maciejewska-Szałas, 2017, s. 123–124)¹⁴ lub spółek prawa kapitałowego¹⁵. Warunki ich uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym lub cywilnym określają odpowiednio kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ oraz kodeks postępowania cywilnego.

Organizacje pozarządowe zrzeszające dostawców mają do dyspozycji wachlarz możliwości wsparcia swoich członków, którzy mogą być narażeni na nieuczciwe praktyki ze strony silniejszych nabywców. Istnienie czynnika strachu dodatkowo uzasadnia przyjęcie przez nie bardziej aktywnej roli.

Autorzy w artykule posługują się pojęciem „organizacji pozarządowej”, z wyjątkiem pkt III, który omawia uprawnienia organizacji w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem UOKiK i odnosi się do terminu „organizacja społeczna”. Podyktowane jest to analizą przepisów k.p.a., które posługują się tym pojęciem. Dodatkowo, od 2011 r. pojęcie „organizacja społecznej” z art. 8 k.p.c. zostało zastąpione pojęciem „organizacji pozarządowej”. Należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym brakuje jednej i spójnej definicji „organizacji społecznej” oraz „organizacji pozarządowej”. Ustawodawca niekonsekwentnie stosuje oba pojęcia w różnych aktach prawnych, co może wpływać na realizację uprawnień procesowych organizacji (Gronkiewicz, 2012, s. 32). Pojęcie „organizacji pozarządowej” pojawia się częściej i odpowiada współczesnym trendom rozwoju tzw. trzeciego sektora. Jest to również termin powszechnie stosowany w prawie międzynarodowym w art. 71 Karty Narodów Zjednoczonych, Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 roku¹⁷.

III. Działania podejmowane przez organizacje pozarządowe przed wszczęciem postępowania przez Prezesa UOKiK

Organizacje pozarządowe mogą podjąć wiele działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie nieuczciwych praktyk, nie tylko na etapie postępowań toczących się przed właściwymi organami. Poza działaniami miękkimi organizacji wymienionymi w pkt II, należy zwrócić również uwagę na możliwość zgłoszenia zawiadomienia o podejrzeniu stosowania niedozwolonych praktyk czy przedstawienie swojego stanowiska Prezesowi UOKiK, który z kolei może wykorzystać je, przedstawiając istotny pogląd w postępowaniu sądowym w sprawach roszczeń cywilnoprawnych związanych ze stosowaniem nieuczciwych praktyk przez nabywców wobec dostawców.

Podstawowym uprawnieniem, które przysługuje organizacjom pozarządowym przed wszczęciem postępowania w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową jest możliwość zgłoszenia pisemnego zawiadomienia Prezesowi UOKiK. Artykuł 15 upnwpk przyznaje to uprawnienie nieograniczonemu kręgowi adresatów, precyzując jednocześnie wymogi, jakie

¹⁴ Por. uchwała NSA z 12.12.2005 r., II OPS4/05 (ZNSA 2006, 4, 103).

¹⁵ Uchwała SN z 13.01.2006 r., III CZP 122/05 (OSNC 2006, 12, 200, 55): „Wybór spółki kapitałowej jako formy prowadzenia działalności pożytku publicznego umożliwia poddanie działania organizacji regulacji kodeksu spółek handlowych. Ustawodawca umożliwia ustanowienie spółki kapitałowej w dowolnym celu, z założenia uznając, że rozwiązanie przyjęte jest wielu obcych systemach prawnych (np. Australia, Węgry, Izrael, Niemcy), a w definicjach organizacji pozarządowych zawartych w międzynarodowych opracowaniach dotyczących trzeciego sektora jako decydujące kryterium przyjmuje się prowadzenie działalności niezarobkowej, natomiast prawna forma prowadzenia działalności jest obojętna”.

¹⁶ Ustawa z dn. 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2023 poz. 775 z późn. zm., t.j. 17.04.2023); dalej: k.p.a.

¹⁷ Dz. U. 1947 Nr 23 poz. 90.

musi spełnić zawiadomienie, aby zostało rozpatrzone. Mimo zapewnionej anonimowości zgłoszenia, nie eliminuje to obawy przed reperkusjami ze strony nabywców. Nieuczciwie wykorzystywanie przewagi kontraktowej obejmuje bilateralne relacje między nabywcą i dostawcą, w związku z tym szczegółowe opisanie stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia może wprost wskazywać na dostawcę, którego dotyczy. Dostawcy, świadomi tego, mogą nie zdecydować się na samodzielne złożenie zawiadomienia do Prezesa UOKiK. W takiej sytuacji organizacja pozarządowa może szybciej dowiedzieć się o problemach występujących u swoich członków i złożyć zawiadomienie w imieniu wielu dostawców.

Podkreślenia wymaga fakt, że postępowanie w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową jest wszczynane z urzędu (art. 13 upnwpk). W związku z tym Prezes UOKiK nie jest związany zgłoszonymi zawiadomieniami. Ponadto organizacja jako podmiot składający zawiadomienie nie nabywa uprawnień strony we wszczętym postępowaniu. Prezes UOKiK ma jedynie obowiązek zawiadomić zgłaszającego o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Na przekazane zawiadomienie nie przysługuje zażalenie ani inne środki zaskarżenia przekazanej informacji (por. Namysłowska i Piszcz, 2017, s. 139; Kohutek, 2022, komentarz do art. 15).

Kolejnym działaniem, które może podjąć organizacja pozarządowa zrzeszająca dostawców jest przekazanie swojego stanowiska Prezesowi UOKiK w określonej sprawie. Przykładowo może ono dotyczyć negatywnie rozpatrzonego zawiadomienia o podejrzeniu stosowania nieuczciwych praktyk i uzasadniać potrzebę ingerencji organu w konkretnej sprawie lub przedstawiać istotne okoliczności w trakcie toczącego się postępowania, lub być wykorzystane przez Prezesa UOKiK do przedstawienia istotnego poglądu w sprawie w postępowaniu sądowym. Stanowisko organizacji pozarządowej ma charakter niewiążący, ale może być źródłem cennych informacji, których organ w inny sposób nie jest w stanie uzyskać, m.in. przez czynnik strachu i niechęć dostawców do zgłaszania skarg.

IV. Uprawnienia organizacji pozarządowych w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem UOKiK

Przepisy upnwpk nie stwierdzają wprost, jaki jest status organizacji pozarządowej w postępowaniu administracyjnym w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. W prawie polskim możliwość uczestnictwa organizacji pozarządowej w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby uregulowana jest odmiennie w zależności od rodzaju postępowania administracyjnego (Adamiak i Borkowski, 2022, nb 2). Różnice mogą dotyczyć przedmiotu postępowania lub rodzaju organizacji, która może w nim uczestniczyć. Regulację ogólną w tym zakresie stanowi art. 31 k.p.a., który odnosi się do uprawnień i warunków udziału organizacji w postępowaniu administracyjnym. Przepisy k.p.a. posługują się pojęciem „organizacji społecznej” w przeciwieństwie do przepisów k.p.c., w których stosowane jest pojęcie „organizacji pozarządowej”. Ustawodawca nie stosuje konsekwentnie jednego pojęcia, w rezultacie organizacje zrzeszające dostawców mogą mieć różne uprawnienia procesowe w postępowaniach administracyjnym i cywilnym.

Podobnie w przypadku postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK, status i uprawnienia organizacji społecznych są różne, zależnie od rodzaju postępowania. Każdorazowo brak możliwości udziału organizacji jest wprost wskazywany w przepisach szczególnych przez wyłączenie

stosowania art. 31 k.p.a.¹⁸. Przykładowo, w przypadku postępowania w sprawie nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych stosowanie art. 31 k.p.a. jest wprost wyłączone w art. 13q ustawy z 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹⁹. Model postępowania w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową w dużej mierze odwzorowuje postępowanie antymonopolowe, dlatego warto również odwołać się do praktyki stosowania uokik. Nie ma zgody w literaturze co do tego czy na podstawie art. 88 uokik można zastosować art. 31 k.p.a. do postępowania antymonopolowego (Namysłowska i Piszcz, 2017, s. 152–154; Bernatt, 2014, nb 5; Stawicki i Stawicki 2016, s. 1022–1023). Przeważa pogląd stwierdzający, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie do postępowania antymonopolowego. Podobna regulacja zawarta w upnwpk przesądza, zdaniem autorów, że organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu toczącym się przed Prezesem UOKiK po spełnieniu przesłanek z art. 31 k.p.a. Organizacja pozarządowa nie może być stroną postępowania w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową, ale może uczestniczyć w postępowaniu na zasadach strony. Mimo że ustawa nie przewiduje wprost takiej możliwości, nie można jej wykluczyć, ponieważ ustawa nie wyłącza stosowania art. 31 k.p.a. Należy odwołać się do artykułu 29 upnwpk, który stwierdza, że w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. W takim wypadku należy uznać, że artykuł 31 k.p.a. ma zastosowanie do postępowania w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. W związku z tym do toczącego się przed Prezesem UOKiK postępowania może dołączyć organizacja pozarządowa zrzeszająca dostawców, jeżeli spełni warunki określone w przepisach k.p.a., tzn.:

- 1) musi posiadać status organizacji społecznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.;
- 2) jej udział jest uzasadniony celami statutowymi oraz
- 3) gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organizacja pozarządowa zrzeszająca dostawców uzyska status organizacji społecznej, jeżeli wypełni przesłanki definicji zawartej w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.²⁰. Przykładowymi celami statutowymi zgodnymi z żądaniem dołączenia do postępowania mogą być ochrona i reprezentacja interesów dostawców, działanie na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, kształtowanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk w łańcuchu dostaw żywności czy podejmowanie działań na rzecz ochrony wartości, takich jak uczciwy obrót w łańcuchu dostaw żywności. Rozpatrując interes społeczny, należy brać pod uwagę, że jest to pojęcie niedookreślone, które może zmieniać się wraz z rozwojem sytuacji społeczno-ekonomicznej²¹. Prezes UOKiK w sprawach praktyk polegających na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej podejmuje działania w interesie publicznym. Tym samym z założenia powinien chronić grupę przedsiębiorców zagrożonych nieuczciwymi praktykami, a nie poszczególnych dostawców. Ingerencja organu ma wymiar społeczny. Udział w postępowaniu administracyjnym organizacji pozarządowej zrzeszającej dostawców może być związany z ochroną interesu słabszych podmiotów w łańcuchu dostaw żywności, ale nie partykularnych interesów członków organizacji. Na organizacji spoczywa ciężar uzasadnienia zgodności

¹⁸ Por. art. 28 ust. 3 ustawy z dn. 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2023 poz. 682 z późn. zm., t.j. 12.04.2023); art. 185 ust. 2 ustawy z dn. 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2022 poz. 2556 z późn. zm., t.j. 9.12.2022).

¹⁹ Dz. U. 2023 poz. 711, t.j. 14.04.2023.

²⁰ Przepisy szczególne mogą definiować odmiennie pojęcie „organizacji społecznej” i określać bardziej szczegółowe warunki przyznania takiej organizacji inicjatywy procesowej, np. organizacje ekologiczne określone w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2022 poz. 1029, t.j. 7.04.2022).

²¹ Por. definicja „interesu społecznego” w: Kmiecik, Wegner i Wojtuń, 2023, komentarz do art. 31; Wróbel, 2023, komentarz do art. 31.

celu statutowego z przedmiotem postępowania oraz wykazania istnienia interesu społecznego. Ocena spełnienia powyższych warunków zostanie każdorazowo dokonana przez Prezesa UOKiK.

Organizacja może wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania (art. 31 §1 pkt 1 k.p.a.) lub dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu (art. 31 §1 pkt 2 k.p.a.). Żądanie musi być zgłoszone przez osoby uprawnione do reprezentowania organizacji. Jeżeli organ uzna, że żądanie wszczęcia postępowania jest zasadne, może podjąć decyzję o wszczęciu go z urzędu. Organizacja społeczna dopuszczona do udziału w postępowaniu traktowana jest jak strona postępowania. Jednak może korzystać jedynie z uprawnień procesowych, z których korzysta strona. Ponadto uprawnienia te powinny być ograniczone ze względu na istotę postępowania, tzn. wyłączać możliwość podejmowania działań przynależnych stronie wynikających z jej praw i obowiązków (por. Chmielewski, 2011, s. 471). Organizacja dopuszczona do udziału w postępowaniu będzie mogła uzyskać dostęp do akt, sporządzać z nich odpisy, notatki i kopie, z wyłączeniem informacji, do których prawo wglądu zostało ograniczone na podstawie art. 20 upnwpk zawierającego odwołanie do art. 69 uokik. Organizacja będzie mogła uzyskać informacje o przeprowadzonych czynnościach dowodowych, doręczane jej będą pisma procesowe. Nie będzie adresatem decyzji kończącej postępowanie, ale taka decyzja będzie doręczona organizacji do jej wiadomości.

Na postanowienie Prezesa UOKiK o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie zgodnie z art. 37 upnwpk, który stanowi, że przepisy art. 81 ust. 2–5 oraz art. 82 uokik stosuje się odpowiednio. Na podstawie art. 81 ust. 5 uokik organizacja może wnieść zażalenie do SOKiK w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia.

Organizacja pozarządowa zrzeszająca dostawców może również ubiegać się o zgodę na wyrażenie swojego stanowiska w sprawie (art. 31 § 5 k.p.a.). Uprawnienie to przysługuje jej również w przypadku uznania jej żądania z art. 31 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. za bezzasadne po wyczerpaniu środków odwoławczych. Pogląd taki powinien być wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Przedstawione stanowisko powinno być oceniane przez organ na równi z innymi dowodami zebranymi w sprawie (Adamiak i Borkowski, 2022, nb 14).

V. Uprawnienia organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym

Na podstawie art. 40 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi z dnia 15 grudnia 2016 r.²² doszło do zmiany k.p.c. polegającej na dodaniu działu IVa zatytułowanego „Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową”.

W niniejszej części artykułu analizie została poddana problematyka związana z możliwością samodzielnego udziału organizacji pozarządowej w rozumieniu art. 8 k.p.c. w postępowaniu będącym wynikiem wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu praktyki za praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową w rozumieniu art. 5 upnwpk²³.

²² Dz. U. 2017 poz. 67.

²³ Zgodnie z art. 5 upnwpk zakazane są praktyki nieuczciwie wykorzystujące przewagę kontraktową nabywcy względem dostawcy oraz dostawcy względem nabywcy.

Zagadnienie prawne, na które odpowiedzieć ma poniższa część artykułu, sprowadza się do pytania, czy w trakcie postępowania sądowego toczącego się wskutek wniesienia przez nabywcę odwołania od decyzji Prezesa UOKiK do SOKiK w trybie art. 37 upnwpk, organizacja pozarządowa, której zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, której członkami są dostawcy, może dla ochrony praw obywateli samodzielnie wziąć udział w toczącym się postępowaniu.

Zgodnie z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ obowiązuje zasada wolności zrzeszania się. Uzupełnienie w tym zakresie stanowi art. 58 Konstytucji potwierdzający, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. W literaturze podkreśla się szczególną rolę organizacji pozarządowych:

„na gruncie Konstytucji RP zrzeszenia, w szczególności organizacje pozarządowe, stanowią wielkie trwałe i dobrowolne formy organizowania się podmiotów, które są powiązane wspólnym celem i więzią organizacyjną oraz posiadają strukturę demokratyczną, a zarazem nie wchodzi w skład aparatu państwowego i nie zostały powołane w celu osiągnięcia zysku” (Maciejewska-Szałas, 2017, s. 123).

Ponadto, jeśli organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą, nie stanowi to przeszkody, żeby mogła skorzystać z uprawnień wynikających z art. 8 k.p.c., art. 61–63 k.p.c. Oczywiście działalność gospodarcza nie może stanowić głównego celu działalności²⁵.

Nie budzi również wątpliwości, że organizacja pozarządowa jest uprawniona do działania w sprawie zawsze wtedy, kiedy przedmiot sprawy mieści się w obszarze jej działań statutowych²⁶.

Organizacja pozarządowa, żeby mogła wziąć udział w postępowaniu cywilnym, zobowiązana jest wykazać spełnienie łącznie dwóch przesłanek (Stefańska, 2022, komentarz do art. 61):

- związku przedmiotu procesu z jej zadaniami statutowymi oraz
- uzyskania pisemnej zgody osoby fizycznej, w interesie której ma występować.

Biorąc pod uwagę brzmienie art. 61 § 1 oraz § 2 k.p.c., organizacja pozarządowa może w zakresie swoich zadań statutowych za zgodą osoby fizycznej, wyrażoną na piśmie, przystąpić do niej w toczącym się postępowaniu.

²⁴ Dz. U. Nr 78 poz. 483.

²⁵ Postanowienie SN z 18.05.2021 r., I PSKP 30/21, LEX nr 3290639: „Zgodnie art. 8 k.p.c. organizacje pozarządowe, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą dla ochrony praw obywateli, w wypadkach przewidzianych w ustawie, wszcząć postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu. Jak wynika z przytoczonego przepisu, w postępowaniu cywilnym mogą uczestniczyć tylko te organizacje pozarządowe (np. stowarzyszenia), których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej. W piśmiennictwie (doktrynie) dominuje pogląd, zgodnie z którym określenie to odnosi się jedynie do głównej działalności statutowej, organizacja pozarządowa nie traci możliwości udziału w postępowaniu cywilnym, gdy działalność gospodarcza jest jej działalnością uboczną, a dochody (zyski) z tej działalności są przeznaczane na główną działalność statutową. Podkreśla się przy tym, że niedopuszczalna jest interpretacja, zgodnie z którą organizacje prowadzące jakąkolwiek działalność gospodarczą nie mogą być uważane za organizacje uprawnione do działania według przepisów art. 8 i art. 61 k.p.c. O przyznaniu danej organizacji statusu organizacji uprawnionej do działania w postępowaniu cywilnym powinny decydować jej cele statutowe. Ponadto zwraca się uwagę, że kodeks postępowania cywilnego nie wyklucza prowadzenia przez daną organizację działalności gospodarczej, byleby działalność ta nie stanowiła jej głównego zadania (Gajda-Roszczyńska, 2016, s. 97; Grzegorzczak, 2012, s. 151; Ułasz, 2008, s. 18). Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby, że żadna organizacja, w której statucie znajduje się postanowienie dopuszczające możliwość prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, nie mogłaby brać udziału w postępowaniu cywilnym, dlatego celowe jest przyjęcie możliwości prowadzenia przez organizacje społeczne (pozarządowe) działalności *non profit* (albo *not for profit*), to jest takiej, w której cały dochód z działalności gospodarczej jest przeznaczany na koszty prowadzonej działalności statutowej oraz realizację celów statutowych. Stowarzyszenie, które prowadzi wyłącznie działalność komercyjną (zarobkową) jako działalność statutową nie należy do kręgu organizacji pożytku publicznego, o których mowa w art. 8 i 462 k.p.c.”.

²⁶ Zob. postanowienie SN z dn. 26.05.2022 r., II CSKP 662/22: „Przeciwnie, organizacja pozarządowa jest uprawniona do działania w sprawie zawsze wtedy, gdy przedmiot sprawy mieści się w obszarze jej działań statutowych. Zawarty w art. 61 § 1 KPC zwrot „w zakresie swoich zadań statutowych” dotyczy bowiem przedmiotu sprawy i oznacza, że przedmiot ten musi mieć związek ze statutowymi zadaniami danej organizacji. Statut nie musi natomiast przewidywać konkretnych przejawów (form) działania „w zakresie swoich zadań statutowych”, w tym możliwości działania w postępowaniach sądowych. Innymi słowy statut musi określać dane zadanie, jednak nie musi precyzować sposobu, w jaki będzie ono realizowane. Celem art. 61 § 1 KPC jest umożliwienie wspomnianym organizacjom ochrony interesów wyliczonych w art. 61 § 1 pkt 1–5 KPC. To zatem przedmiot sprawy stanowi barierę limitującą zakres legitymacji organizacji pozarządowych. Nadmiernym formalizmem, istotnie ograniczającym wymiar działalności tych organizacji, byłoby natomiast przyjęcie, że, oprócz wskazania przedmiotu swej działalności, organizacje muszą zawrzeć w swoim statucie szczególne postanowienie dotyczące konkretnie udziału w postępowaniach sądowych. Uzasadnione jest przyjęcie, że organizacja pozarządowa ma legitymację do wytoczenia powództwa wtedy, gdy do jej zadań statutowych należy ochrona tego dobra (interesu), którego dotyczy sprawa cywilna (analogicznie art. 33 § 2 PostAdmU i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lipca 2013 r., II OZ 525/13)”.

Sprawy, w których organizacja pozarządowa może wytoczyć powództwo, zostały przez ustawodawcę ograniczone do spraw o: alimenty, ochronę środowiska, ochronę konsumentów, ochronę praw własności przemysłowej, ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli.

W art. 1 upnwpk ustawodawca określił zakres przedmiotowy ustawy, zgodnie z którym ustawa określa zasady i tryb przeciwdziałania, w celu ochrony interesu publicznego, praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową przez nabywców produktów rolnych lub spożywczych lub dostawców tych produktów.

Analizując *ratio legis* ww. ustawy oraz przepisy k.p.c., warto zwrócić uwagę, że art. 61 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 11 maja 2023 r. nie daje podstaw do stwierdzenia, że organizacja pozarządowa może samodzielnie włączyć się do postępowania toczącego się w wyniku odwołania nabywcy od decyzji Prezesa UOKiK nakładającej karę pieniężną. Brzmienie art. 61 k.p.c. nie pozwala stwierdzić, że ww. sprawa jest jedną ze spraw, o których mowa w art. 61 § 1 k.p.c.

Dnia 27 kwietnia 2023 r. opublikowana została ustawa o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych z dnia 26 stycznia 2023 roku. Na mocy art. 2 wprowadzone zostały zmiany m.in. w k.p.c. Na potrzeby niniejszego artykułu autorzy zawężili omówienie zmian do art. 61 § 3 k.p.c.

Ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 61 § 3 k.p.c., który po zmianie brzmi:

„za zgodą przedsiębiorcy, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest członkiem, może na jego rzecz wytoczyć powództwo lub przystąpić do niego w toczącym się postępowaniu związanym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą”.

Zgodnie z przepisami intertemporalnymi znowelizowane przepisy weszły w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy – 12 maja 2023 roku.

Pismem z dnia 24 października 2022 r. Sąd Najwyższy przedstawił uwagi do projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych²⁷, w których stwierdził w stosunku do art. 61 § 3 k.p.c.:

„Projekt umożliwia wytaczanie powództw oraz udział w postępowaniu cywilnym organizacjom pozarządowym, których członkiem jest przedsiębiorca. W ocenie twórców regulacji ma to służyć lepszemu zabezpieczeniu interesów przedsiębiorców, których nie stać na korzystanie z usług profesjonalnych przedsiębiorców. Proponuje się wprowadzenie regulacji, że za zgodą przedsiębiorcy, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest on członkiem może na jego rzecz wytoczyć powództwo w jego imieniu złożyć wniosek wszczynający postępowanie nieprocesowe lub przystąpić do postępowania związanego z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. W obowiązującym stanie prawnym norma z art. 61 § 3 k.p.c. ma zastosowanie do przedsiębiorców będących osobą fizyczną, a nie do wszystkich podmiotów o tym charakterze. Nie chodzi zatem o przyznanie nowych uprawnień organizacjom pozarządowym, lecz o rozszerzenie zakresu podmiotowego analizowanej konstrukcji. Art. 61 k.p.c. stanowi rozwinięcie ogólnej regulacji z art. 8 k.p.c. Występowanie organizacji pozarządowych (dawnej – społecznych) ma bogatą historię w postępowaniu cywilnym. Należy mieć na

²⁷ Uwagi SN do projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych. Druk Sejmowy nr 2628. Pozyskano z <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2628> (30.04.2023).

względnie, że przepisy k.p.c. przewidują trzy (a nie dwie) postacie występowania organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym, tj. wytoczenie powództwa na rzecz podmiotu w określonym zakresie spraw (art. 61 § 1 k.p.c.) uczestnictwo w toczącym się postępowaniu, a także wzięcie udziału w postępowaniu na podstawie art. 63 k.p.c., tj. celem przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu takiej organizacji (*amicus curiae*)”.

Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia prawnego, nowelizacja brzmienia art. 61 § 3 k.p.c. nie zmienia sytuacji dostawcy. W stosunku do poprzedniego brzmienia art. 61 § 3 k.p.c. organizacja pozarządowa będzie mogła reprezentować przedsiębiorców (nie tylko osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą), którzy są członkami organizacji.

W celu wstąpienia do toczącego się postępowania organizacja pozarządowa będzie musiała otrzymać zgodę przedsiębiorcy wyrażoną na piśmie.

Wprowadzona zmiana pozostaje bez wpływu na sytuację prawną organizacji pozarządowej, której członkiem jest dostawca, ponieważ na podstawie art. 61 § 3 k.p.c. organizacja pozarządowa zrzeszająca dostawców nie ma prawnej możliwości wstąpienia do toczącego się przed SOKiK postępowania, ponieważ zgodnie z art. 479²⁹ k.p.c. § 1:

„Stroną postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes Urzędu oraz podmiot będący stroną w postępowaniu przed Prezesem Urzędu, a także wnoszący zażalenie”.

Podsumowując, organizacja pozarządowa zrzeszająca dostawców nie jest podmiotem będącym stroną w postępowaniu przed SOKiK (Flaga-Gieruszyńska i Zieliński, 2022, komentarz do 479²⁹).

Można teoretycznie wyobrazić sobie sytuację, w której organizacja pozarządowa, której członkiem jest nabywca (przedsiębiorca), otrzymuje od nabywcy zgodę na wstąpienie do toczącego się postępowania związanego z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. Z perspektywy prowadzonych rozważań istotne jest zweryfikowanie czy po stronie dostawcy do toczącego się postępowania może wstąpić organizacja pozarządowa, której członkiem jest dostawca.

Opierając się na doświadczeniu życiowym oraz czynniku strachu występującym w relacjach pomiędzy dostawcami i nabywcami, można przyjąć, że jest mało prawdopodobne, że przedsiębiorca, który jest czynnym dostawcą i jednocześnie członkiem organizacji pozarządowej, zdecyduje się udzielić organizacji pozarządowej zgody na udział w postępowaniu toczącym się przed SOKiK, nawet gdyby przepis umożliwiał organizacji pozarządowej udział w takim postępowaniu.

Mimo że przepisy prawa dopuszczają udział organizacji pozarządowej w postępowaniu – to w analizowanym przypadku regulacja obowiązująca w k.p.c. w sposób niewystarczający koresponduje z celami ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, ponieważ nie uwzględnia praktycznych aspektów relacji, które zachodzą pomiędzy nabywcami i dostawcami w związku z zawarciem umów nabycia produktów rolnych lub spożywczych (relacje handlowe).

Z praktycznego punktu widzenia jest mało prawdopodobne, że do organizacji pozarządowej zgłosi się przedsiębiorca, który jest członkiem organizacji pozarządowej, w celu wzięcia udziału w postępowaniu cywilnym toczącym się w wyniku odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, nawet gdyby taką możliwość przewidywały obowiązujące przepisy k.p.c., tj. art. 479²⁹ k.p.c.

Niskie prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji wynika z tego, że przedsiębiorca w obawie przed retorsjami (Knapp, 2021, s. 31) (działania odwetowe, czynnik strachu), które może podjąć w stosunku do niego nabywca, nie zdecyduje się na ujawnienie swoich danych (np. numeru KRS). Z praktyki można wywieść, że w sprawach o tzw. rabaty handlowe w spory sądowe z nabywcami wchodziły byli dostawcy, nie zaś aktualni.

Można stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym dostawcy zostali pozbawieni możliwości ochronnych swoich praw, które zostały naruszone przez nabywców, ponieważ organizacje pozarządowe, których są członkami, nie mogą uczestniczyć w postępowaniu przed SOKiK.

Institucja interwenienta ubocznego czy skorzystanie przez organizację pozarządową z uprawnienia wynikającego z art. 63 k.p.c., tj. przedstawienie sądowi istotnego dla sprawy poglądu w formie uchwały lub oświadczenia jest niewystarczające dla ochrony dostawców będących stroną słabszą od nabywców w łączącej ich relacji handlowej. Konstrukcje prawne związane z pojęciem „pozycji dominującej” zdecydowanie utrudniają dostawcom i organizacjom zrzeszającym dostawców możliwości obrony swoich praw, ponieważ wymagają przeprowadzenia analizy rynku z podziałem na poszczególne kanały sprzedaży oraz wskazaniem procentowych udziałów poszczególnych nabywców działających na krajowym rynku. W uokik, ustawodawca przyjął, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, kiedy jego udział w rynku właściwym przekracza 40%, jest do domniemanie wzruszalne. Wysoko ustawiony próg powoduje, że trudno jest ww. domniemanie obalić i jednocześnie wykazać przed Prezesem UOKiK, że nabywcy mają zdecydowanie silniejszą pozycję na rynku względem dostawców i jej nadużywają. Na przestrzeni ostatnich 15 lat można zaobserwować jak zmieniała się struktura handlu w Polsce, żadna z największych sieci handlowe nie posiadała pozycji dominujące na rynku sklepów wielkopowierzchniowych (nabywcy)²⁸. Wysokość ww. progu umożliwiła dynamiczny rozwój nabywców, doprowadziła do zmiany struktury handlu i osłabiła pozycję negocjacyjną dostawców. Ponadto, w przestrzeni publicznej sposób prowadzenia działalności gospodarczej (praktyki handlowe) przez nabywców pokazywany jest jako mający pozytywny wpływ na konkurencję i interesy konsumentów finalnych, a istnienie konkurencji ma wyłącznie pozytywne skutki²⁹.

Organizacjom pozarządowym również trudno jest uczestniczyć w postępowaniu na etapie poprzedzającym wydanie decyzji przez Prezesa UOKiK, np. 11 grudnia 2020 r., decyzją nr RBG 13/2020 Prezes UOKiK nałożył na Jeronimo Martins Polska S.A. karę pieniężną. W toku prowadzonego postępowania Stowarzyszenie Stop Wyzyskowi Biedronka złożyło wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu³⁰. Postanowieniem Prezes UOKiK odmówił Stowarzyszeniu udziału w postępowaniu w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową³¹.

Zakres przedmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi ani wskazany przez ustawodawcę cel

²⁸ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki – z upoważnienia ministra na interpelację nr 19155 w sprawie prowadzenia przez zagraniczne sieci handlowe nieuczciwej konkurencji, Warszawa dn. 21 sierpnia 2013 r. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=27D3B61F> (30.04.2023); wyr. SN z 20.04.2017 r., III SK 21/16, s. 9, 11; Komunikat Komisji – wytyczne w sprawie priorytetów, którymi Komisja będzie się kierować przy stosowaniu art. 82 Traktatu WE w odniesieniu do szkodliwych działań o charakterze praktyki wyłączającej, podejmowanych przez przedsiębiorstwa dominujące (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/c/45/02) 24.02.2009 (PL) Dz. Urz. UE C 45/7.

²⁹ Wyr. SN z 20.04.2017 r., III SK 21/16, s. 25; wyrok zapadał w innym stanie faktycznym, ale autorzy zdecydowali się zacytować fragment uzasadnienia: „Wśród podstawowych korzyści wynikających z istnienia konkurencji, w orzecznictwie wymienia się przede wszystkim wzrost produkcji i sprzedaży, obniżenie kosztów i tym samym cen, postęp techniczny, poprawę jakości produktów, zwiększenie efektywności gospodarowania. Z tej przyczyny konkurencja stanowi jeden z fundamentów gospodarki wolnorynkowej. Mechanizm konkurencji prowadzi do podniesienia efektywności działania, wymuszając na przedsiębiorcach podejmowanie działań racjonalizujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej. Celem stosowania ustawy nie jest więc sama ochrona konkurencji, lecz uzyskanie powołanych korzyści, jakie wynikają z utrzymania konkurencji i rozwoju na rynku”.

³⁰ Dec. Prezesa UOKiK z 11.12.2020, RBG 13/2020, pkt 10.

³¹ Ibidem, pkt 16.

regulacji, tj. ochrona interesu publicznego (Komierzyńska i Zdyb, 2016, s. 161–179) (klauzula generalna), nie powinny stanowić przeszkody procesowej (brak legitymacji) do udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu, o którym mowa w art. 37 ww. ustawy w zw. z art. 61 k.p.c.

Ustawodawca w art. 6 upnwpk wskazał, że wykorzystywanie przewagi kontraktowej jest nieuczciwe, jeżeli jest sprzeczne z dobrymi obyczajami³² i zagraża istotnemu interesowi drugiej strony albo narusza taki interes³³. Mamy trzy przesłanki, które warunkują uznanie wykorzystywania przewagi za działanie nieuczciwe:

- sprzeczność z dobrymi obyczajami;
- zagrożenie istotnemu interesowi drugiej strony; albo
- naruszenie istotnego interesu.

Skoro dane działanie jest sprzeczne z dobrymi obyczajami, nie powinno stanowić przeszkody, żeby organizacja pozarządowa, której członkami są dostawcy, mogła reprezentować interesy dostawców w postępowaniu.

Zarówno przyczyna, jak i wynik postępowania są znacznie szersze i nie można ich zawężać wyłącznie do interesu dostawcy. Trzeba je interpretować w szerszym kontekście, który może zawierać się w klauzuli generalnej, jaką jest ochrona interesu publicznego w rozumieniu art. 1 ww. ustawy. Skutki działań nabywców mają wpływ nie tylko na dostawców, lecz także na konsumentów.

Skoro nabywca swoim działaniem narusza ustawę, to tak działanie, jak i skutki będą miały znaczenie dla wszystkich dostawców danej kategorii produktów, którzy działają na rynku i współpracują z nabywcą, wobec którego Prezes UOKiK wszczął postępowanie. Ponadto rozstrzygnięcie, jakie zapadnie w konkretnej sprawie, będzie miało znaczenie dla całego rynku, ponieważ uznanie danej praktyki za nieuczciwą i wymierzenie kary pieniężnej przez Prezesa UOKiK będą miały działanie prewencyjne w stosunku do pozostałych uczestników rynku³⁴.

Jeśli organizacja pozarządowa zrzesza tylko część dostawców działających na rynku, to udział organizacji pozarządowej w postępowaniu będzie miał znaczenie dla całego rynku (wszystkich dostawców).

Podchodząc do analizowanych przepisów w szerszym kontekście oraz bazując na celowościowej wykładni prawa można wywieść wniosek, że sprzeczność z dobrymi obyczajami uzasadnia stanowisko, że wykorzystywanie przewagi kontraktowej ma zdecydowanie szerszy kontekst i wychodzi poza relację dostawca – nabywca.

³² Por. dec. Prezesa UOKiK z 11.12.2020 r., RBG 13/2020, pkt 149, 151: „Pojęcie dobrych obyczajów jest klauzulą generalną, nieposiadającą definicji normatywnej. Jak wskazuje doktryna i orzecznictwo, klauzule generalne to przepisy prawne, w których nie są dokładnie sprecyzowane wszystkie elementy składające się na hipotezę czy dyspozycję normy prawnej, a ocena konkretnego stanu faktycznego zostaje przerzucona na organ stosujący prawo. Pojęcie dobrych obyczajów nie jest w prawie zdefiniowane, ale podobnie jak zasady współżycia społecznego, jest przedmiotem wielu orzeczeń sądowych oraz opracowań doktryny. Wskazuje się w nich, że dobre obyczaje to uczciwe zasady postępowania i ustalone zwyczaje w ujęciu etyczno-moralnym, a na ich treść składają się elementy etyczne i socjologiczne kształtowane przez oceny moralne i społeczne stanowiące uzupełnienie porządku prawnego”; „Jak podkreśla się w orzecznictwie, dobre obyczaje to normy moralne i obyczajowe w stosunkach gospodarczych (tzw. uczciwość kupiecka), a więc reguły znajdujące się poza ramami systemu prawa. Wyrażają się pozaprawnymi normami postępowania, którymi powinni kierować się przedsiębiorcy. Ich treści nie da się określić wiążąco w sposób wyczerpujący, ponieważ kształtowane są przez ludzkie postawy uwarunkowane zarówno przyjmowanymi wartościami moralnymi, jak i celami ekonomicznymi i związanymi z tymi praktykami życia gospodarczego. Przy takim założeniu sprzeczne z dobrymi obyczajami są m.in. działania wykorzystujące niewiedzę, naruszenie równorzędności stron umowy, działania zmierzające do dezinformacji i wywołania błędnych przekonań dostawcy. Chodzi więc o działania potocznie określane jako nieuczciwe, odbiegające „in minus” od standardów postępowania”.

³³ Por. dec. Prezesa UOKiK z 11.12.2020 r., nr RBG 13/2020, pkt 153: „Drugą z przesłanek pozwalających na ustalenie, że przewaga kontraktowa jest wykorzystywana w sposób nieuczciwy jest zagrożenie albo naruszenie istotnego interesu drugiej strony. Praktyka może zostać uznana za nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową w przypadku naruszenia istotnego interesu słabszej strony stosunku prawnego, a nawet jego zagrożenia, tj. przypadku kiedy naruszenie ostatecznie nie musi wystąpić, przy czym takie zagrożenie musi być realne. Naruszeniem interesu będzie również utrudnienie funkcjonowania, ustalenia cen na poziomie niższym niż możliwe do osiągnięcia czy wymuszanie szczególnie niekorzystnych warunków”.

³⁴ Por. dec. Prezesa UOKiK z 11.12.2020 r., nr RBG 13/2020, pkt 136.

Po pierwsze, Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 5 upnwpk.

Po drugie, Prezes UOKiK na podstawie art. 42 upnwpk może nałożyć na dostawcę lub nabywcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia tej kary – jeżeli dostawca albo nabywca, choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 5 upnwpk.

Można przyjąć, że w przypadku wydania przez SOKiK orzeczenia niekorzystnego dla nabywcy i po jego uprawomocnieniu skutki orzeczenia będą miały znaczenie dla roszczeń odszkodowawczych dostawców wobec nabywcy, który nieuczciwie wykorzystywał przewagę kontraktową. Biorąc pod uwagę, że:

- Prezes UOKiK działa w interesie publicznym;
- dostawcy pozbawieni są prawa uczestnictwa w postępowaniu przed SOKiK;
- skutki orzeczenia mają znaczenie dla roszczeń odszkodowawczych dostawców przeciwko nabywcom;

celowym jest przyznanie organizacjom pozarządowym zrzeszającym dostawców uprawnień umożliwiających wytaczanie powództw oraz udział w postępowaniach przed SOKiK. W tym zakresie konieczna jest nowelizacja przepisów k.p.c.

VI. Podsumowanie

Organizacje pozarządowe reprezentujące interesy dostawców mają do dyspozycji różne narzędzia i mogą występować w różnych rolach, zależnie od etapu postępowania w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Mogą pełnić istotną funkcję w ograniczaniu wpływu tzw. czynnika strachu zarówno przed wszczęciem postępowania administracyjnego oraz już na etapie toczącego się postępowania. Mimo że w upnwpk nie ma szczegółowej regulacji odnoszącej się do udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, nie można wykluczyć zastosowania przepisów k.p.a., w tym art. 31 k.p.a., a tym samym możliwości udziału organizacji w toczącym się postępowaniu.

W przypadku postępowania cywilnego przed SOKiK, w ocenie autorów, obowiązujące przepisy k.p.c. nie przyznają uprawnień procesowych organizacjom pozarządowym w stopniu umożliwiającym ochronę interesów dostawców zagrożonych praktykami nieuczciwie wykorzystującymi przewagę kontraktową. Organizacje pozarządowe, których członkami są dostawcy, powinny otrzymać prawo do wytoczenia powództwa lub udziału w postępowaniu, bez konieczności uzyskiwania zgody wyrażonej w formie pisemnej przez członka organizacji w sprawach, które toczą się w wyniku odwołania od decyzji Prezesa UOKiK. Przytoczony wcześniej przykład pokazuje, że nawet na etapie przedsądowym, tj. administracyjnym, organizacji pozarządowej trudno jest przystąpić do toczącego się postępowania.

Postulujemy zmianę art. 61 § 1 k.p.c., która będzie polegała na poszerzeniu katalogu spraw, w których organizacje pozarządowe, których członkami są dostawcy, mogą wytaczać powództwa w sprawach uznania praktyki za praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową oraz sprawach wywołanych odwołaniem od decyzji Prezesa UOKiK. Ponadto, postulujemy zmianę art. 61 § 3 k.p.c. w ten sposób, żeby organizacja pozarządowa, której członkami są dostawcy, uprawniona była do udziału w postępowaniu w sprawie uznania praktyki za praktykę nieuczciwie

wykorzystującą przewagę kontraktową oraz w sprawach wywołanych odwołaniem od decyzji Prezesa UOKiK bez konieczności uzyskiwania zgody od przedsiębiorcy będącego członkiem organizacji pozarządowej.

Należy jednak pamiętać, że w przypadku każdej zmiany niezbędne jest zbalansowanie uprawnień organizacji pozarządowych. Przyznane uprawnienia nie mogą negatywnie wpływać na czas trwania postępowania i naruszać tajemnicy przedsiębiorstwa.

Bibliografia

- Adamiak, B. i Borkowski, J. (2022). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bernatt, M. (2014). Komentarz do artykułu 88. W: T. Skoczny (red.). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Chmielewski, J. (2011). Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, LV(6).
- Flaga-Gieruszyńska, K. i Zieliński, A. (2022). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck/Legalis.
- Gronkiewicz, A. (2012). *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kmieciak, Z., Wegner, J. i Wojtuń, M. (2023). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- 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*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska/LEX.
- Komierzyńska, E. i Zdyb, M. (2016). Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej. *Annales Univesitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, LXII(2), 161–179.
- Maciejewska-Szałas, M. (2017). Organizacje pozarządowe i formy ich uczestnictwa w postępowaniu cywilnym. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVIII.
- Namysłowska, M. i Piszcz, A. (2017). *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stankiewicz, R. (2012). O konieczności zwiększenia partycypacji podmiotów trzecich w postępowaniu antymonopolowym. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2(1).
- Stawicki, A. i Stawicki, E. (red.). (2016). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stefańska, E. (2022). Komentarz do artykułu 61. W: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany* (t. I). Warszawa: Wolters Kluwer Polska/LEX.
- Uliasz, M. (2008). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wróbel, A. (2023). Komentarz do art. 31. W: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.