



URZĄD
OCHRONY
KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW

**POLITYKA KONKURENCJI
NA LATA 2008 – 2010**

Warszawa 2008

Spis treści

Wstęp	5
CZĘŚĆ I: INSTYTUCJONALNO-PRAWNE RAMY POLITYKI KONKURENCJI.....	8
1. Krajowy wymiar polityki konkurencji	8
1.1. Organ antymonopolowy i jego wpływ na konkurencję w gospodarce.....	9
1.1.1. Przeciwdziałanie praktykom antykonkurencyjnym	9
1.1.1.1. <i>Zwalczanie nadużywania pozycji dominującej</i>	10
1.1.1.2. <i>Zwalczanie porozumień ograniczających konkurencję</i>	11
1.1.2. Kontrola koncentracji	13
1.1.3. Monitorowanie przyznawania pomocy publicznej.....	14
1.1.4. Wspieranie rozwoju konkurencji przez organ antymonopolowy	18
1.2. Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorach regulowanych – rola regulatorów sektorowych	20
1.2.1. Łączność elektroniczna.....	20
1.2.1.1. <i>Telekomunikacja</i>	21
1.2.1.2. <i>Media elektroniczne</i>	26
1.2.2. Energetyka	33
1.2.3. Transport.....	44
1.2.3.1. <i>Kolej</i>	45
1.2.3.2. <i>Lotnictwo cywilne</i>	51
1.2.4. Usługi pocztowe	56
2. Wspólnotowy wymiar polityki konkurencji	62
2.1. Zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję.....	63
2.2. Kontrola koncentracji	65
CZĘŚĆ II: ZAŁOŻENIA POLITYKI KONKURENCJI NA LATA 2008 – 2010 .	67
Obszar I: Ochrona konkurencji	70
Priorytet 1: Zwiększanie efektywności ochrony konkurencji w gospodarce narodowej poprzez dostosowywanie narzędzi i metod działania do wymogów tworzącej się gospodarki opartej na wiedzy	70
Priorytet 2: Zwalczanie praktyk hamujących rozwój konkurencji na rynkach podlegających demonopolizacji i liberalizacji	85

Priorytet 3: Optymalizowanie działań organu antymonopolowego na rynkach lokalnych na obszarze całego kraju	90
Priorytet 4: Podnoszenie sprawności systemu monitorowania udzielonej pomocy publicznej.....	94
Obszar II: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji.....	100
Priorytet 1: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej	100
Priorytet 2: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze energetycznym	108
Priorytet 3: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze transportu	117
Priorytet 4: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze pocztowym.....	125
Obszar III: Wspieranie rozwoju konkurencji.....	130
Priorytet 1: Praca nad zmianą otoczenia regulacyjnego polskich przedsiębiorstw zwiększającego możliwości konkurowania.....	130
Priorytet 2: Działania edukacyjne i informacyjne mające na celu propagowanie idei konkurencji oraz podnoszenie znajomości prawa regulującego jej ochronę....	145
Priorytet 3: Wspieranie rozwoju konkurencji na rynku krajowym poprzez działania na arenie międzynarodowej	155
HARMONOGRAM REALIZACJI PRIORYTETÓW „POLITYKI KONKURENCJI NA LATA 2008 – 2010”	162
ANEKS: „Realizacja Polityki konkurencji na lata 2006 – 2007”	

Wstęp

Niniejszy dokument przedstawia założenia polityki konkurencji na lata 2008 – 2010, której naczelnym celem jest tworzenie, rozwijanie i ochrona konkurencji, a tym samym zwiększenie efektywności funkcjonowania gospodarki narodowej.

Podstawowym celem polityki gospodarczej państwa jest zapewnienie właściwego otoczenia regulacyjnego, umożliwiającego sprawne działanie gospodarki. Mechanizmem szczególnie sprzyjającym prawidłowemu funkcjonowaniu rynków jest konkurencja. Konkurencyjni przedsiębiorcy dążą do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb swoich klientów, przy możliwie najniższym koszcie, oferując odpowiadający im produkt po możliwie niskiej cenie, w dogodnym miejscu i przy użyciu najskuteczniejszych mechanizmów promocyjnych. Presja konkurencyjna zmusza również producentów do większej innowacyjności, czy to dotyczącej samego produktu, czy też sposobów jego oferowania. W konsekwencji, klienci konkurujących przedsiębiorców otrzymują dostosowane do własnych potrzeb produkty, oferowane w dogodny dla nich sposób i unowocześniane wraz z pojawiającymi się możliwościami technicznymi i organizacyjnymi. Powyższe cechy mechanizmu konkurencji sprawiają, iż jest on szczególnie pożądany i zasługuje na wsparcie oraz szczególne uwzględnienie w polityce gospodarczej państwa.

W praktyce polityka konkurencji stanowi integralną część polityki gospodarczej Rządu i realizowana jest przez szereg instytucji na poziomie krajowym i regionalnym, wśród których do najważniejszych należą Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz regulatorzy sektorowi. Ogromny wpływ na funkcjonowanie konkurencji w gospodarce mają również instytucje tworzące przepisy gospodarcze. Należy jednak podkreślić, iż ochrona i tworzenie konkurencji na rynkach nie jest jedynie jednym z wielu, realizowanych przez wyspecjalizowane instytucje elementów składających się na politykę gospodarczą, lecz swoistym paradygmatem, w ramach którego realizowana jest polityka gospodarcza państwa, dążąca do maksymalizacji dobrobytu obywateli. Jak bowiem wskazuje teoria ekonomii i praktyka gospodarcza, otwarte i konkurencyjne rynki stanowią najlepszy środek do osiągnięcia tego celu.

Realizowana w Polsce polityka konkurencji uwzględnia priorytety gospodarcze i polityczne kraju, ma również na nią znaczący wpływ polityka konkurencji Unii

Europejskiej, zarówno poprzez wspólnotowe akty prawne oraz inicjatywy Komisji Europejskiej, jak również i obowiązek bezpośredniego stosowania w określonych okolicznościach wspólnotowego prawa konkurencji przez polski organ antymonopolowy. Nie bez znaczenia dla realizowanej przez Rząd polityki konkurencji pozostają doświadczenia innych wysokorozwiniętych krajów oraz inicjatywy grupujących je organizacji, takich jak OECD.

Zgodnie z art. 31 ust. 4 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* do zakresu działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy przygotowywanie projektów rządowych programów rozwoju konkurencji. Najważniejszym z nich jest „Polityka konkurencji”, która wyznacza podstawowe priorytety w dziedzinie ochrony, tworzenia i wspierania konkurencji. Ostatni taki dokument obejmował okres 2006 – 2007.

Realizacja „*Polityki konkurencji na lata 2006 – 2007*” przypadła na okres wdrażania istotnych zmian w systemie ochrony konkurencji, jakie pociągnęło za sobą wejście Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Skupiała się na usprawnieniach instytucjonalnych zwiększających możliwość skutecznego zwalczania praktyk ograniczających konkurencję, wdrożeniu przepisów zmierzających do tworzenia i chronienia konkurencji w sektorach infrastrukturalnych, jak również na wspieraniu konkurencji poprzez eliminowanie nadmiernie restrykcyjnych regulacji prawnych oraz akcje informacyjne skierowane do konsumentów i przedsiębiorców. Szczegółową ocenę realizacji wspomnianych priorytetów zawiera aneks do niniejszego dokumentu.

Większość celów „*Polityki konkurencji na lata 2006 – 2007*” pozostaje aktualna, co znajduje odzwierciedlenie w fakcie, iż zostały w przeważającej mierze uwzględnione również w niniejszym dokumencie. Wciąż niezbędna jest ochrona gospodarki przed praktykami ograniczającymi konkurencję, wprowadzanie konkurencji w sektorach infrastrukturalnych oraz znoszenie regulacyjnych barier dla jej rozwoju. O ile jednak cele pozostają w dużej mierze niezmiennione, istotne jest doskonalenie sposobu ich osiągnięcia, zarówno poprzez zwiększenie efektywności wewnętrznej, jak i korzystanie z możliwości, jakie daje współpraca z organami antymonopolowymi innych krajów. Jak zostało wskazane w niniejszym dokumencie, szczególnie istotnym kontekstem dla powyższych działań są zmiany zachodzące w gospodarce światowej i narodowej, związane z integracją

pomiędzy krajami oraz wykorzystaniem technologii informacyjnych, co wymaga doskonalenia metod działania Prezesa UOKIK.

Sprawną realizacją powyższych celów stanowić będzie istotny wkład do procesu zwiększania dobrobytu społecznego, zapewniając większą innowacyjność i konkurencyjność gospodarki polskiej oraz efektywniejsze zaspokojenie potrzeb konsumentów i przedsiębiorców.

CZĘŚĆ I: INSTYTUCJONALNO-PRAWNE RAMY POLITYKI KONKURENCJI

1. Krajowy wymiar polityki konkurencji

Sprawne funkcjonowanie konkurencji, a zatem rywalizacja pomiędzy przedsiębiorcami jest podstawą prawidłowego działania i rozwoju gospodarki rynkowej. W większości przypadków konkurencja na rynku przekłada się na wymierne korzyści dla konsumentów – oferowane są im produkty bardziej różnorodne, o niższych cenach i wyższej jakości. Konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami jest również korzystna dla gospodarki narodowej – efektywniejsze i lepiej zaspokajające potrzeby konsumentów przedsiębiorstwa krajowe są w stanie sprawniej konkurować z firmami z innych krajów, szczególnie w realiach Wspólnego Rynku.

W polityce konkurencji państw Unii Europejskiej (UE) należy dostrzegać dwa wymiary. Wymiar krajowy, czyli działania podejmowane w kraju przez krajowe organy administracji publicznej oraz wymiar wspólnotowy realizowany przez Komisję Europejską (KE) oraz współdziałające z nią organy państw członkowskich UE.

Niniejszy dokument skupia się na krajowym aspekcie polityki konkurencji, niemniej uwzględnia również szereg uwarunkowań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w strukturach europejskich. Jest on przygotowany jako integralna część programu gospodarczego polskiego Rządu, tym samym wywiera istotny wpływ na funkcjonowanie gospodarki rynkowej w państwie. Krajowy wymiar polityki konkurencji sprowadza się do realizacji działań na trzech płaszczyznach:

- ochrony konkurencji w gospodarce, co jest domeną Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- tworzenia i rozwijania konkurencji w szczególności na rynkach regulowanych, co jest domeną regulatorów sektorowych oraz organów z nimi współpracujących,
- promocji i wspierania konkurencji, na której to płaszczyźnie wymagana jest aktywność szerokiego kręgu organów oddziałujących zarówno na życie gospodarcze, jak i na opinię publiczną.

1.1. Organ antymonopolowy i jego wpływ na konkurencję w gospodarce

Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (w dalszej części niniejszego dokumentu zwany również Prezesem UOKiK, Prezesem Urzędu lub organem antymonopolowym) dotyczące konkurencji w gospodarce to:

- przeciwdziałanie antykonkurencyjnym praktykom przedsiębiorców,
- kontrola koncentracji,
- monitorowanie pomocy publicznej,
- wspieranie rozwoju konkurencji poprzez działania edukacyjne.

Podstawą prawną działalności Prezesa UOKiK jest *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.*¹ (w dalszej części dokumentu zwana również ustawą antymonopolową) oraz *ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*², aczkolwiek podkreślić należy, iż Prezes Urzędu działa także w oparciu o inne przepisy, o czym szerzej będzie mowa poniżej.

1.1.1. Przeciwdziałanie praktykom antykonkurencyjnym

Przedsiębiorstwa posiadające zdecydowaną przewagę na rynku mogą podejmować działania, które zmierzają do wyeliminowania konkurentów lub eksploatacji konsumentów i kontrahentów w efekcie niszczą konkurencję na danym rynku. Rolą Prezesa Urzędu jest przeciwdziałanie takim zachowaniom. W tym celu organ antymonopolowy wszczyna z urzędu postępowania wyjaśniające³ i antymonopolowe⁴.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów rezygnuje z postępowań antymonopolowych wszczynanych na wniosek strony, który zgodnie z przepisami poprzedniej ustawy był wiążący dla organu. Przepis ten również uniemożliwił rozszerzenie zakresu sprawy w stosunku do wskazanego we wniosku podmiotu. Sytuacja taka nastęrczała wielu problemów formalnych i ograniczała możliwość działania Prezesa UOKiK w interesie publicznym. Szczególnie widoczne było to w sytuacji, gdy wnioskodawca nie był w stanie dokładnie określić we wniosku zakresu kwestionowanych praktyk antykonkurencyjnych (albo też, gdy nie leżało to w jego

¹ Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

² Dz. U. Nr 59, poz. 404, ze zm.

³ Art. 48 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 r.*

⁴ Art. 49 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 r.*

interesie)⁵, wówczas organ antymonopolowy, aby zupełnie wyeliminować kwestionowane praktyki był zmuszony prowadzić dwa postępowania dotyczące tego samego stanu faktycznego, jedno - wszczęte na podstawie wniosku, drugie - niejako uzupełniające, wszczęte z urzędu. Negatywny wpływ na ochronę interesu publicznego miał również proceder wycofywania przez przedsiębiorców wniosków na zaawansowanym etapie postępowania, co skutkowało jego umorzeniem, pomimo wciąż istniejącego zagrożenia dla interesu publicznego.

Nowa ustawa jednak nie odbiera przedsiębiorcom możliwości wnioskowania do Prezesa UOKiK o interwencję. Art. 86 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.* mówi, iż każdy może złożyć na piśmie zawiadomienie dotyczące stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Zawiadomienie nie jest jednak wiążące dla Prezesa UOKiK, a postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wszczyna się z urzędu (art. 49).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wyróżnia dwa rodzaje praktyk ograniczających konkurencję: nadużywanie pozycji dominującej oraz zawieranie porozumień ograniczających konkurencję.

1.1.1.1. Zwalczanie nadużywania pozycji dominującej

Pojęcie pozycji dominującej, której nadużycie może skutkować ograniczeniem konkurencji, jest wprowadzone w *ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów* w art. 4 pkt 10. Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorca posiada pozycję dominującą na rynku właściwym, jeżeli ma możliwość działania *w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów*. Ustawa zawiera także domniemanie prawne, że pozycja dominująca istnieje, gdy przedsiębiorca posiada udział w rynku właściwym przekraczający 40%. Należy zaznaczyć, że, zgodnie z treścią art. 9 ust. 1, nie jest niedozwolone posiadanie pozycji dominującej, ale jej nadużywanie.

Katalog praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej wymieniony w ustawie nie jest zamknięty, a stanowi jedynie ich przykładowe wyliczenie. Jako

⁵ Przedsiębiorcy we wnioskach o wszczęcie postępowania antymonopolowego odnosili się tylko do praktyk bezpośrednio naruszających ich interesy. Często zdarzało się, że zaskarżony przedsiębiorca lub przedsiębiorcy stosowali jeszcze inne praktyki naruszające interes publiczny i które powinny być zakazane. Jednak, ponieważ nie dotyczyły one skarżącego przedsiębiorcy, nie znajdowały się w jego wniosku, stąd Prezes UOKiK musiał wszczynać kolejne postępowanie z urzędu, nawet jeśli ekonomia procesowa wskazywała, że kwestie te powinny być rozpatrywane razem.

antykonkurencyjne działania stanowiące nadużywanie pozycji dominującej wymienione są:

- bezpośrednio lub pośrednio narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów,
- stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających im zróżnicowane warunki konkurencji,
- narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści,
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Problem nadużywania pozycji dominującej nie musi ograniczać się wyłącznie do działań jednego podmiotu. Stosownie do przepisów ustawy (art. 9 ust. 1) pozycja dominująca może być nadużyta poprzez działania jednego lub kilku przedsiębiorców. Taki przypadek w doktrynie prawa antymonopolowego zwany jest nadużyciem kolektywnej pozycji dominującej.

1.1.1.2. Zwalczanie porozumień ograniczających konkurencję

Zakaz porozumień ograniczających konkurencję na rynku właściwym został wprowadzony w art. 6 ustawy antymonopolowej. Regulacja ta dotyczy porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Prezes Urzędu w swoich decyzjach nie jest zmuszony dodatkowo dochodzić tego, czy dane porozumienie miało na celu ograniczenie lub wyeliminowanie konkurencji, natomiast analizuje, czy w wyniku badanego porozumienia została zaburzona konkurencja na rynku właściwym. W przypadkach, gdy wiadomym jest, że porozumienie miało na celu ograniczenie konkurencji, przy stwierdzeniu naruszenia prawa antymonopolowego nieistotne jest, czy cel ten został osiągnięty.

Definicja porozumienia, sprecyzowana w art. 4 pkt 5 ustawy, jest definicją szeroką, obejmującą zarówno umowy, postanowienia umów, jak również uzgodnienia, uchwały i inne akty przedsiębiorców i ich związków.

Podobnie jak w przypadku nadużywania pozycji dominującej, również tu katalog sprzecznych z prawem porozumień ma charakter otwarty. Ustawodawca zalicza do nich:

- znowę cenową,
- znowę przetargową,
- porozumienia dotyczące:
 - podziału rynków zakupu lub zbytu,
 - stosowania uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających kontrahentom zróżnicowane warunki konkurencji,
 - ograniczania dostępu do rynku lub eliminowanie z rynku przedsiębiorców spoza porozumienia.

Zasada zakazu porozumień ograniczających konkurencję z mocy prawa, wyrażona w art. 6, podlega ograniczeniom w postaci wyłączeń. Można je podzielić na dwie grupy:

- wyłączenia obejmujące porozumienia bagatelne (art. 7),
- wyłączenia grupowe (art. 8 ust. 3).

Pierwsze wyłączenie dotyczy porozumień mniejszej wagi, określanych mianem porozumień bagatelnych (inaczej *de minimis*). W takim przypadku mamy do czynienia z porozumieniami, które, pomimo że teoretycznie naruszają przepisy prawa antymonopolowego, ze względu na swój ograniczony negatywny wpływ na konkurencję są objęte wyłączeniem. W szczególności art. 7 ust. 1 ustawy dopuszcza porozumienia między konkurentami (porozumienia horyzontalne), o ile ich łączny udział w rynku (w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia) nie przekracza 5%. Dodatkowo art. 7 ust. 2 zezwala na zawieranie porozumień pomiędzy przedsiębiorcami niebędącymi konkurentami (porozumienia wertykalne i konglomeratowe), o ile udział w rynku któregośkolwiek z nich (w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia) nie przekroczył 10%.

Polskie prawo antymonopolowe wyklucza możliwość uznania za bagatelne porozumień dotyczących: (1) znow cenowych, (2) ograniczania lub kontrolowania produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji, (3) podziału rynków zbytu lub zakupu oraz (4) znow przetargowych. Praktyki te, wymienione w art. 6 ust. 1 ustawy (odpowiednio w punktach 1, 2, 3 i 7), są uznawane za mające bezwzględnie szkodliwy wpływ na rynek i w związku z tym nie stosuje się wobec nich postanowień art. 7.

Rada Ministrów może zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy wydać rozporządzenie wyłączające określony rodzaj porozumień spod zakazu (wyłączenie grupowe). Dzięki takiej konstrukcji systemu wyłączeń istnieje możliwość wyjęcia spod ogólnego zakazu porozumień tych ich typów, które pomimo swojego negatywnego wpływu na konkurencję wywołują jednocześnie pozytywne skutki dla pewnych sfer gospodarki. Od wejścia w życie *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.* do chwili obecnej wydano 4 rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, którymi objęte zostały: określone porozumienia dotyczące transferu technologii, niektóre kategorie porozumień w zakresie działalności ubezpieczeniowej, niektóre porozumienia specjalistyczne i badawczo-rozwojowe oraz niektóre typy porozumień wertykalnych. Ponadto wciąż obowiązuje Rozporządzenie z 2003 r. wyłączające określone porozumienia wertykalne w sektorze pojazdów samochodowych⁶.

Środkiem służącym realizacji celów prawa antymonopolowego, pełniącym nie tylko funkcję represyjną, ale także prewencyjną, jest możliwość nakładania przez organ antymonopolowy kar pieniężnych na przedsiębiorców naruszających zakaz określony w art. 6 (także art. 9 dotyczący zakazu nadużywania pozycji dominującej) ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* oraz art. 81 (lub odpowiednio 82) *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*⁷ (TWE) – w wysokości do 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

1.1.2. Kontrola koncentracji

Wysoki poziom koncentracji na rynku może pociągać za sobą szereg negatywnych konsekwencji, m.in. może prowadzić do ograniczeń w produkcji, zawyżenia cen, czy też pogorszenia jakości oferowanych produktów lub usług. Nadmierna koncentracja wiąże się ze skupieniem siły rynkowej u jednego przedsiębiorcy, co może umożliwiać stosowanie praktyk antykonkurencyjnych. W celu niedopuszczenia do takich działań stworzono instytucję kontroli koncentracji *ex ante*, uregulowaną w przepisach art. 13 i następujących ustawy antymonopolowej.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wyłączenia określonych porozumień wertykalnych w sektorze pojazdów samochodowych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz. U. Nr 38, poz. 329, ze zm).

⁷ Dz. Urz. WE C 321 E z 29 grudnia 2006 r., s. 1.

Każdy zamiar koncentracji spełniającej kryteria określone w ustawie antymonopolowej podlega zgłoszeniu Prezesowi UOKiK. W przypadku, gdy koncentracja nie prowadzi do istotnego ograniczenia konkurencji na rynku, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej, Prezes UOKiK wydaje zgodę na jej dokonanie. Zgoda ta może być uzależniona od uprzedniego spełnienia przez przedsiębiorców określonych obowiązków lub przyjęcia określonych zobowiązań wskazanych przez Prezesa UOKiK.

Znaczącą zmianą w nowej ustawie z 16 lutego 2007 r. jest podniesienie progu łącznych światowych obrotów decydującego o zgłaszaniu przez przedsiębiorców zamiaru koncentracji. W poprzedniej ustawie próg ten wynosił 50 000 000 euro, obecnie natomiast wynosi 1 000 000 000 euro. Dodatkowo wprowadzony został drugi próg, który wynosi 50 000 000 euro i dotyczy łącznego obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia. Taka modyfikacja przepisów umożliwi Prezesowi Urzędu skupienie się na koncentracjach mających największy wpływ na konkurencję na rynku. Jak wynika z dotychczasowej praktyki, podwyższony próg spełnia przyjęte założenia. Nowe przepisy pozwolą na usprawnienie działań Prezesa UOKiK i bardziej efektywną kontrolę nad potencjalnie najbardziej antykonkurencyjnymi połączeniami lub przejęciami.

Zgodnie z art. 21 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.*, jeżeli koncentracja została dokonana pomimo decyzji zakazującej koncentracji lub w ogóle bez uprzedniego zgłoszenia zamiaru jej dokonania, względnie decyzja została oparta na nierzetelnych informacjach dostarczonych przez przedsiębiorców, Prezes Urzędu może, w ciągu 5 lat od dokonania koncentracji, nakazać podział przedsiębiorcy, zbycie całości lub części jego majątku lub inne działania zmierzające do przywrócenia konkurencji.

Jednocześnie, w przypadku niezgłoszenia zamiaru koncentracji spełniającej wymagania art. 13 ustawy antymonopolowej, Prezes UOKiK ma możliwość nałożenia kary pieniężnej na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy (związku przedsiębiorców). Maksymalna wysokość kary może wynieść pięćdziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia (art. 108 ust.1 pkt 2).

1.1.3. Monitorowanie przyznawania pomocy publicznej

Większość działań organu antymonopolowego dotyczącego rozwoju konkurencji to działania *ex post*. Tylko w dwóch przypadkach Prezes UOKiK działa *ex ante* –

w przypadku wydawania zgody na koncentrację przedsiębiorców oraz w przypadku wydawania opinii o projektach udzielania pomocy publicznej. W obu sytuacjach Prezes podejmuje działania, które mają zapobiec zmniejszeniu się bądź zniekształceniu konkurencji już istniejącej na rynku, względnie pogorszeniu warunków do jej ewentualnego powstania lub rozwoju. W przypadku kontroli koncentracji rola Prezesa UOKiK jest kluczowa, natomiast w przypadku monitorowania pomocy publicznej pełni on obecnie jedynie rolę kontrolną i doradczą.

Nadzorowanie pomocy publicznej, w połączeniu z przejrzystymi zasadami jej udzielania, ma zapobiec istotnemu ograniczeniu konkurencji i zapewnić równe szanse wszystkim przedsiębiorcom na rynku. Pomoc publiczna, definiowana w doktrynie i praktyce prawa jako przysporzenie korzyści finansowych określonej przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, pochodzące bezpośrednio lub pośrednio ze środków publicznych, służy realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa, w tym stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Jakkolwiek określenie to wskazuje, że celem udzielania pomocy publicznej jest uzyskanie pożądanych społecznie rezultatów, duże znaczenie ma zapewnienie odpowiedniego nadzoru w tej dziedzinie. Zapobiega on bowiem ewentualnym nadużyciom prowadzącym do uprzywilejowania części przedsiębiorców względem innych, co z kolei mogłoby doprowadzić do zniekształcenia konkurencji na rynku.

O ile przed dniem 1 maja 2004 r. w zakresie pomocy publicznej obowiązywały jedynie przepisy prawa polskiego – postępowanie w sprawie udzielenia pomocy publicznej miało charakter wyłącznie krajowy, a organem nadzorującym pomoc był Prezes UOKiK, tak po dniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stosuje się bezpośrednio przepisy prawa wspólnotowego (obowiązujące w tym zakresie regulacje krajowe mają jedynie pomocniczy charakter i dotyczą spraw związanych z krajową procedurą notyfikowania do KE oraz sprawozdawczości z udzielonej pomocy), zaś Prezes UOKiK utracił kompetencje odnoszące się do nadzorowania pomocy publicznej na rzecz Komisji Europejskiej.

Ustawa *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, która weszła w życie w dniu 31 maja 2004 r., określa przede wszystkim kwestie proceduralne dotyczące udzielania pomocy publicznej, w odniesieniu do których prawo wspólnotowe pozostawia każdemu państwu członkowskiemu pewną swobodę regulacji. Zgodnie z tą ustawą, przed dokonaniem notyfikacji do Komisji Europejskiej, planowana pomoc podlega obowiązkowi

opiniowania przez Prezesa UOKiK w ramach procedury krajowej (tzw. postępowanie notyfikacyjne). Opinia Prezesa Urzędu zawiera stanowisko, czy dany środek stanowi pomoc publiczną, czy jest on zgodny ze wspólnym rynkiem, propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności projektowanego środka ze wspólnym rynkiem oraz stanowisko, czy istnieje obowiązek jego notyfikacji do Komisji Europejskiej. Nie ma ona jednak charakteru wiążącego a jedynie charakter doradczy, jej celem jest pomoc podmiotom, które przygotowują programy pomocowe lub zamierzają udzielać pomocy indywidualnej.

Ponadto, do obowiązków Prezesa UOKiK należy wydawanie opinii dotyczących projektów programów pomocowych w ramach wyłączeń grupowych. Podmiot opracowujący projekt takiego programu jest zobowiązany, na mocy art. 13. ust. 1 ustawy *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, wystąpić do Prezesa UOKiK o wydanie takiej opinii zanim zacznie udzielać pomocy na podstawie programu. Prezes UOKiK może także w ciągu dwóch tygodni przedstawić swoje zastrzeżenia w kontekście przejrzystości programu przewidującego udzielanie pomocy *de minimis*, który z kolei podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi UOKiK.

Niezależnie od kontroli *ex ante*, Prezes UOKiK został wyposażony w instrumenty pozwalające na monitorowanie *ex post* udzielonej pomocy publicznej. Znajduje to wyraz przede wszystkim w okresowych obowiązkach sprawozdawczych nałożonych na wszystkie podmioty udzielające pomocy publicznej oraz na niektórych beneficjentów uzyskujących pomoc publiczną. Za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powyższych obowiązków oraz za utrudnianie przeprowadzenia kontroli u beneficjenta pomocy, Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, nakładać na tychże beneficjentów pomocy kary pieniężne. Ponadto w odniesieniu do pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych, Prezes UOKiK jest informowany o rozpoczęciu udzielania pomocy na podstawie programów pomocowych (przez podmioty opracowujące takie programy) oraz w przypadku pomocy indywidualnej – o udzieleniu tej pomocy (przez podmioty, które takiej pomocy udzieliły).

Wśród kompetencji Prezesa UOKiK należy wymienić również reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach z zakresu pomocy publicznej toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości WE i Sądem Pierwszej Instancji, w których stroną jest Polska. W tym zakresie Prezes UOKiK jest organem właściwym do wnoszenia, za zgodą Rady Ministrów, odwołania od decyzji Komisji Europejskiej do Trybunału

Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji oraz do wnoszenia spraw z zakresu pomocy publicznej do Trybunału Sprawiedliwości, jak również uczestniczenia w postępowaniach toczących się w tym zakresie przed ww. instytucjami.

Ponadto Prezes UOKiK jest organem pośredniczącym w kontaktach z Komisją Europejską w zakresie notyfikowanego środka pomocowego. Organy krajowe zamierzające udzielić pomocy publicznej muszą się porozumiewać z Komisją Europejską właśnie za pośrednictwem Prezesa UOKiK. W tym celu organy administracji publicznej, które opracowały projekty programów pomocowych, podmioty udzielające pomocy oraz inne właściwe podmioty zostały zobowiązane do przedstawiania Prezesowi Urzędu informacji niezbędnych do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji, wyjaśnień, uwag lub stanowisk. Prezes UOKiK konsultuje z ww. podmiotami ostateczną treść odpowiedzi, wyjaśnień lub uwag i przekazuje je niezwłocznie Komisji.

Prezes UOKiK jest również organem pośredniczącym w kontaktach z Komisją Europejską w zakresie pomocy niezgodnej z prawem oraz wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w stosunku do której Komisja wydała decyzję nakazującą zwrot takiej pomocy. Decyzja Komisji dotycząca zwrotu pomocy może być zaskarżona przez Prezesa UOKiK, za zgodą Rady Ministrów wydaną po zapoznaniu się ze stanowiskiem podmiotu, który udzielił pomocy i innych zainteresowanych podmiotów. Jednakże, gdy decyzja o zwrocie pomocy stanie się ostateczna, Prezes UOKiK informuje o decyzji Komisji podmiot, który udzielił pomocy, ogłaszając jednocześnie jej treść na stronie internetowej. Prezes Urzędu może uczestniczyć w postępowaniach windykacyjnych, gdyż ustawa *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* przewiduje przyznanie temu organowi kompetencji prokuratora w zakresie ww. postępowań.

Realizując postanowienia przepisów prawa wspólnotowego, Prezes UOKiK raz w roku przedkłada Komisji Europejskiej roczne sprawozdanie obejmujące informacje o wszystkich funkcjonujących w roku poprzednim programach pomocowych.

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska nabyła prawo do korzystania ze wsparcia z funduszy strukturalnych. Należy zwrócić uwagę, iż otrzymywane przez przedsiębiorcę wsparcie finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych nie stanowi wprawdzie pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE, jednakże zasady udzielania takiego wsparcia są objęte regułami konkurencji odnoszącymi się do pomocy publicznej (pomoc udzielana

ze środków funduszy strukturalnych musi być zgodna z postanowieniami TWE, w tym z zasadami konkurencji).

1.1.4. Wspieranie rozwoju konkurencji przez organ antymonopolowy

Ustawa antymonopolowa przewiduje szereg działań, które należą do obowiązków Prezesa UOKiK, które wykraczają poza opisane powyżej działania z obszaru zwalczania praktyk antykonkurencyjnych, kontroli koncentracji oraz monitorowania pomocy publicznej.

Szczególne miejsce w działalności Prezesa UOKiK zajmują zadania związane ze zwiększaniem świadomości społecznej w zakresie ochrony konkurencji oraz zwiększanie znajomości prawa konkurencji wśród przedsiębiorców.

W ramach działalności edukacyjnej Prezes Urzędu opracowuje i wydaje publikacje oraz programy edukacyjne z dziedziny prawa konkurencji, których celem jest popularyzacja wiedzy z tego zakresu wśród przedsiębiorców. Pomimo funkcjonowania w Polsce gospodarki rynkowej od prawie 20 lat, wiedza na temat przepisów prawa konkurencji jest nadal ograniczona, szczególnie wśród mniejszych przedsiębiorców. Świadczą o tym, wciąż spotykane w praktyce Prezesa UOKiK, przypadki łamania ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* przez przedsiębiorców wynikające z nieznaności obowiązujących przepisów. Propagowanie działań informacyjnych ma na celu wyeliminowanie takich sytuacji.

Z powyższych względów organ antymonopolowy podejmuje szereg działań zmierzających do zwiększenia świadomości zagadnień związanych ze znaczeniem polityki konkurencji i samej konkurencji wśród przedsiębiorców. Zadania te realizuje w strukturze wewnętrznej Urzędu Departament Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej (dalej: DZK). Do kompetencji DZK należy między innymi realizacja polityki informacyjnej Urzędu oraz współpraca międzynarodowa w zakresie ochrony konkurencji. Departament ten współpracuje ze środkami masowego przekazu, organizuje konferencje prasowe i spotkania międzynarodowe, opracowuje programy edukacyjne popularyzujące wiedzę o prawie konkurencji, jak również odpowiada za przygotowanie publikacji Urzędu. Bogatym źródłem informacji z zakresu ochrony konkurencji jest także witryna internetowa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz programy radiowe i telewizyjne współtworzone przy udziale pracowników Urzędu.

Działania z tego obszaru zajmowały specjalne miejsce w dwóch ostatnich rządowych politykach konkurencji, są też jednym z priorytetów niniejszej polityki. Należy jednak zauważyć, że zadania w tym zakresie ewoluują. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej oraz wzrostem świadomości społecznej w zakresie kwestii ekonomicznych ewoluują również priorytety polityki informacyjnej i edukacyjnej Prezesa UOKiK, obejmując nie tylko coraz większe grupy społeczeństwa, ale również coraz bardziej skomplikowane kwestie.

W odniesieniu do działań informacyjnych Prezesa UOKiK należy wspomnieć, iż *ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*⁸ nakłada na Prezesa Urzędu zobowiązanie do udostępniania informacji dotyczących spraw publicznych. W tym celu utworzony został urzędowy publikator teleinformatyczny, zamieszczony na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Równolegle, obok publikatorów podmiotowych, funkcjonuje strona główna Biuletynu, tworzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Innym bardzo ważnym obszarem działań Prezesa UOKiK wspierającym konkurencję, jest jego zaangażowanie w działalność legislacyjną. Prezes UOKiK opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów projekty aktów prawnych dotyczących praktyk ograniczających konkurencję, rozwoju konkurencji czy warunków jej powstawania. Do kompetencji Prezesa UOKiK należy również opiniowanie aktów prawnych o wskazanym wyżej zakresie przedmiotowym oraz innych aktów prawnych pod kątem ochrony konkurencji i konsumentów, a także przygotowywanie projektów rządowych programów rozwoju konkurencji.

Te uprawnienia prawotwórcze i opiniodawcze Prezesa Urzędu mają charakter kompetencji niewładczych i przyznają mu określone miejsce w procesie tworzenia prawa i takiego wpływania na otoczenie prawne i gospodarcze, które prowadzi do wspierania rozwoju wolnej konkurencji na rynku. Są to bez wątpienia zadania, których realizacja nie może nastąpić bez wypracowania przez organ antymonopolowy pewnych koncepcji ekonomicznych i prawnych z zakresu polityki konkurencji.

Projekty aktów normatywnych opracowywane są przez Prezesa UOKiK w oparciu o przepisy *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie*

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

*zasad techniki prawodawczej*⁹ oraz *uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁰.

Występując z inicjatywą stworzenia nowego aktu prawnego Prezes UOKiK w pierwszej kolejności dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych danej regulacji, zaś po opracowaniu projektu aktu jest zobowiązany dołączyć do niego uzasadnienie, w którym między innymi dokonywana jest ocena skutków prawnych związanych z wejściem w życie danego aktu prawnego. Odrębną część uzasadnienia stanowi ocena skutków regulacji (OSR).

Dokonując oceny skutków regulacji, Prezes UOKiK bierze pod uwagę takie potencjalne zagrożenia dla konkurencji jak nadmierna koncentracja, tworzenie barier w dostępie do rynków, działania skutkujące wypadnięciem z rynku „mniejszych” przedsiębiorców oraz wszelkie regulacje utrudniające lub uniemożliwiające zaistnienie warunków niezbędnych dla rozwoju i istnienia wolnej konkurencji.

1.2. Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorach regulowanych – rola regulatorów sektorowych

1.2.1. Łączność elektroniczna

Sektor łączności elektronicznej jest niezmiennie jednym z priorytetowych dla polityki konkurencji w Polsce. Z jednej strony mamy do czynienia z nieustająco rosnącą rolą tego sektora w tworzącej się postindustrialnej gospodarce opartej na wiedzy, gdzie dostęp do informacji jest jednym z kluczowych zasobów, w związku z czym konkurencja w sektorze łączności elektronicznej, a co za tym idzie jego efektywne funkcjonowanie, ma kluczowe znaczenie dla wszystkich innych sektorów, z drugiej strony w sektorze tym występuje szereg barier i ograniczeń dla rozwoju konkurencji, które są stałym obiektem zainteresowania organów administracji rządowej.

Jeszcze dziesięć lat temu media elektroniczne oraz telekomunikacja były postrzegane jako osobne rynki. Jednak stopniowo zachodząca konwergencja, której głównymi motorami są upowszechnianie się Internetu i telekomunikacji mobilnej, a także postępująca cyfryzacja, powodują, że nie sposób jest już dziś postrzegać odrębnie tych dwóch dziedzin.

⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

¹⁰ M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.

Znajduje to odzwierciedlenie w sposobie regulacji sektora łączności elektronicznej w Unii Europejskiej. Regulacja na rynkach tego sektora odbywa się na podstawie tzw. pakietu łączności elektronicznej, na który składają się cztery dyrektywy przyjęte w 2002 r. przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Zgodnie z pkt 5 preambuły *Dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej* (Dyrektywa ramowa)¹¹ wszelkie sieci i usługi związane z przekazywaniem informacji powinny zostać objęte jednolitymi ramami prawnymi.

W Polsce proces unifikacji wspólnego podejścia regulacyjnego obserwujemy od 3 – 4 lat. Widoczny był on już w priorytetach „*Polityki konkurencji na lata 2006 – 2007*”. Jednym z jego przejawów jest skupianie coraz większej liczby aspektów regulacji sektora łączności elektronicznej w rękach Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zmiany w tym kierunku będą kontynuowane w okresie realizacji „*Polityki konkurencji na lata 2008 - 2010*”.

1.2.1.1. Telekomunikacja

Sektor telekomunikacyjny w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych podlega procesowi liberalizacji. Wcześniej podobnie jak w innych krajach europejskich był on zmonopolizowany przez operatora narodowego. Na skutek szeregu działań legislacyjnych i regulacyjnych już dziś możemy mówić, że na kilku rynkach tego sektora występuje efektywna konkurencja lub też można zaobserwować zmiany, które świadczą o dynamicznym jej rozwoju.

W obecnej chwili Polska, tak jak inne kraje Wspólnoty Europejskiej, realizuje w sektorze telekomunikacji założenia wspomnianego wcześniej pakietu dyrektyw o komunikacji elektronicznej tzw. Pakietu Telekomunikacyjnego z 7 marca 2002 r., w skład którego wchodzi następujące dyrektywy:

- *Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz połączeń międzysieciowych* (Dyrektywa o dostępie)¹²;

¹¹ Dz. Urz. WE L 108 z 24 kwietnia 2002 r., s. 33.

¹² *Ibidem*, s. 7.

- *Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnianie sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa o zezwoleniach)*¹³;
- *Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa ramowa)*;
- *Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dyrektywa o usłudze powszechnej)*¹⁴.

Rozwiązania legislacyjne zawarte w ramach Pakietu Telekomunikacyjnego określają europejskie zasady komunikacji elektronicznej. Zgodnie z jego treścią wdraża się obydwie formy regulacji sektora telekomunikacyjnego: prawo konkurencji i regulację ekonomiczną. Wyrazem tego stanu rzeczy jest wprowadzenie do procedur regulacyjnych metod z polityki konkurencji (np. przy określaniu definicji rynku właściwego oraz rynkowej pozycji przedsiębiorcy). Dlatego też, zgodnie z art. 15 Dyrektywy ramowej Komisja w wydawanych okresowo zaleceniach określa, jakie rynki produktowe i usługowe z sektora łączności elektronicznej, na których regulację *ex ante* można uznać za uzasadnioną zgodnie z Dyrektywą ramową i dyrektywami szczegółowymi¹⁵. Obecne Zalecenia Komisji¹⁶ z 17 grudnia 2007 r. redefiniują listę rynków właściwych z 11 marca 2003 r., które powinny podlegać regulacji usuwając z listy 10 z nich. Tak więc analizie¹⁷ będzie podlegać tylko 7¹⁸ rynków.

Wprowadzanie zmian na liście telekomunikacyjnych rynków właściwych zalecanych przez Komisję Europejską jest spowodowane zmiennością produktów i usług telekomunikacyjnych oraz ich dużą zastępowalnością po stronie popytu i podaży. Ich

¹³ *Ibidem*, s. 21.

¹⁴ Dz. Urz. WE L 116 z 22 kwietnia 2002 r., s. 51.

¹⁵ Mianem dyrektyw szczegółowych określa się wszystkie dokumenty zawarte w pakiecie telekomunikacyjnym za wyjątkiem *Dyrektywy ramowej 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej*.

¹⁶ *Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 28 grudnia 2007 r.* (Dz. Urz. WE L 344 z 28 grudnia 2007 r., s. 65).

¹⁷ Wspomniane zalecenia zostaną wprowadzone do polskiego porządku prawnego dopiero z chwilą wydania odpowiedniego rozporządzenia przez właściwego ministra.

¹⁸ Dwa rynki z pozostających na poprzedniej liście zostały połączone w jeden. Z uwagi na to regulacji podlega tylko 7 rynków, a nie jak można by przypuszczać 8.

celem jest dostosowanie poziomu regulacji, tak aby nadmiernie nie obciążać rynku. W praktyce wprowadzane zmiany pozwalają na skoncentrowanie uwagi na kwestiach mających pierwszorzędne znaczenie, takich jak zapewnianie dostępu do szerokopasmowej transmisji danych czy też uwalnianie pętli abonenckiej.

Nowa lista rynków właściwych podlegających regulacji *ex ante* ma następującą postać:

Poziom rynku detalicznego

1. Dostęp do publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych.

Poziom rynku hurtowego

2. Rozpoczęcie połączenia w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji.
3. Zakończenie połączenia w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji.
4. Hurtowy (fizyczny) dostęp do infrastruktury sieciowej (w tym dostęp dzielony lub w pełni uwolniony) w stałej lokalizacji.
5. Hurtowe usługi dostępu szerokopasmowego.
6. Hurtowe segmenty końcowe łączy dzierżawionych, bez względu na zastosowaną technologię zapewnienia przepustowości dzierżawionej lub dedykowanej.
7. Zakończenie połączenia głosowego w poszczególnych sieciach telefonii komórkowej.

Prowadzone przez Komisję działania wspierają krajowe organy regulacyjne w wyznaczaniu rynków właściwych na poziomie lokalnym, narodowym oraz ułatwiają koordynację działań na poziomie międzynarodowym. Należy zaznaczyć, że nie ma obowiązku definiowania rynków zgodnie z zaleceniami UE, ale wymaga to odpowiednich uzgodnień z Komisją Europejską. Ich wyodrębnienie możliwe jest na podstawie prawa pochodzącego z innych źródeł niż te określone w zaleceniu. Sposób definiowania rynków oraz procedury ich analizy określają art. 15 i 16 Dyrektywy ramowej.

Definiowanie rynku jest kluczowe z punktu widzenia regulacji w telekomunikacji, ponieważ na dalszym etapie prac, rynki te są poddawane badaniu, na podstawie analizy wyników którego organ regulacyjny dokonuje oceny stanu konkurencji i nakłada obowiązki regulacyjne na przedsiębiorców, jeśli uzna, że są one niezbędne dla prawidłowego rozwoju rynku i konkurencji na nim.

Dnia 4 kwietnia 2008 r. Prezes UKE przedstawił „Strategię regulacyjną dla polskiego rynku telekomunikacyjnego na lata 2008 – 2010”. Głównymi obszarami regulacji, na których będzie się ona koncentrowała są: 1) stymulowanie konkurencyjności, 2) ochrona konsumenta, 3) rozwój nowych produktów i technologii, 4) obniżenie cen, 5) wzrost fizycznej dostępności usług poprzez stymulowanie inwestycji w infrastrukturę oraz 6) promocja Polski. Z punktu widzenia niniejszej polityki konkurencji najważniejsze są działania w obszarze stymulowania konkurencyjności:

- wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług przez krajowe organy regulacyjne, m.in. zapewnienie, by użytkownicy czerpali maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość usług; zapewnienie, że nie występuje zniekształcenie czy ograniczenie konkurencji w sektorze łączności elektronicznej;
- usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej, urządzeń towarzyszących i usług oraz usług łączności elektronicznej na szczeblu wspólnotowym;
- zapewnienie, że nie występuje dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorców udostępniających sieci i usługi łączności elektronicznej;
- wspieranie, skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi.

Obowiązująca od dnia 3 września 2004 r. ustawa - *Prawo Telekomunikacyjne*¹⁹ implementuje do polskiego porządku prawnego Pakiet Telekomunikacyjny z 2002 r., w ramach którego zmieniono podejście do regulacji tak, by uwzględniać rzeczywiste warunki rynkowe i potrzeby konsumentów, które można zaobserwować w obrębie sektora telekomunikacyjnego. Według tego podejścia wykorzystuje się mechanizmy regulacyjne tylko wtedy, gdy są one faktycznie niezbędne. Zmiany ustawy - *Prawo Telekomunikacyjne* nie pociągnęły za sobą zmian uprawnień organu regulacyjnego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć m.in. wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, wspierania rynku wewnętrznego oraz wykonywania przewidzianych przepisami zadań z zakresu regulacji i kontroli rynków usług telekomunikacyjnych.

W polskim prawodawstwie na przestrzeni dwóch ostatnich lat dokonano wielu zmian legislacyjnych. Największy bezpośredni wpływ na konkurencję na rynku

¹⁹ Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.

telekomunikacyjnym miała *ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne*²⁰. Nowe przepisy doprecyzowały tryb przeprowadzania przetargu oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych, a tym samym wyeliminowały wątpliwości interpretacyjne, jakie występowały na gruncie poprzedniego stanu prawnego.

W miejsce zniesionego z dniem 13 stycznia 2006 r. Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP), na mocy *ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji*²¹, centralnym organem administracji rządowej, właściwym w dziedzinie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz organem wyspecjalizowanym w rozumieniu *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie zgodności*²² jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE). Obecnie nadzór nad Prezesem UKE sprawuje minister właściwy ds. łączności (obecnie Minister Infrastruktury, w którego kompetencjach jest dział łączność).

W ostatnich latach polityka regulacyjna realizowana w telekomunikacji miała na celu wspieranie konkurencji w zakresie ustalonym przez art. 189 ust. 2 ustawy - *Prawo Telekomunikacyjne*. Przewidywała ona m.in.:

1. Wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym:
 - zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług,
 - zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym),
 - efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promocję technologii innowacyjnych,
 - wspieranie skutecznego wykorzystania oraz zarządzania częstotliwościami i numeracją;
2. Wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego, w tym:

²⁰ Dz. U. Nr 23, poz. 137.

²¹ Dz. U. Nr 267, poz. 2258.

²² Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087, ze zm.

- usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej,
 - wspieranie tworzenia i rozwoju transeuropejskich sieci oraz interoperacyjności usług ogólnoeuropejskich,
 - zapewnienie równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
 - współpracę z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich i Komisją Europejską, w celu spójnego wdrażania i stosowania przepisów;
3. Promocję interesów obywateli Unii Europejskiej, w tym:
- zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej,
 - zapewnienie ochrony konsumenta w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze,
 - przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych,
 - udostępnianie informacji dotyczących ustanawiania cen i warunków korzystania z publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych,
 - identyfikację potrzeb określonych grup społecznych, w szczególności użytkowników niepełnosprawnych,
 - zapewnienie integralności i bezpieczeństwa publicznej sieci telekomunikacyjnej;
4. Realizację polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów;
5. Zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych.

1.2.1.2. Media elektroniczne

Przepisy regulacyjne dotyczące radiofonii i telewizji należy analizować na dwóch poziomach. Pierwszy, to poziom Wspólnoty Europejskiej i uregulowania wspólnotowe, drugi to poziom krajowy i rozwiązania prawne na poziomie krajowym.

Wśród najważniejszych regulacji unijnych dotyczących radiofonii i telewizji należy wymienić:

- *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej z dnia 3 października 1989 r. (89/552/EWG)*²³;
- *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej z dnia 30 czerwca 1997 r. (97/36/WE)*²⁴;
- *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającą dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej z dnia 11 grudnia 2007 r. (2007/65/WE)*²⁵.

Usługi społeczeństwa informacyjnego regulują przepisy *Dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) z dnia 8 czerwca 2000 r. (2000/31/WE)*²⁶. Podstawową zasadą jest tu swoboda świadczenia usług. Art. 3 Dyrektywy zakazuje, z pewnymi wyjątkami, ograniczania swobody świadczenia usług, zaś art. 4 wyklucza wprowadzanie jakichkolwiek zezwoleń, koncesji czy autoryzacji dla dostawców tych usług. Dyrektywa nakłada pewne obowiązki na dostawców usług, tj.: informowania odbiorców o tym, kto usługę dostarcza (art. 5), jasnego identyfikowania treści o charakterze handlowym lub związanych z oferowaniem towarów lub usług (art. 6), ochrony odbiorców przed niezamówionymi ofertami handlowymi, a także jasnego określania charakteru tych ofert (art. 7).

Dyrektywa 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. została wprowadzona w celu zapewnienia minimalnych standardów dla sektora audiowizualnego. Zostały uregulowane w niej takie kwestie, jak reklama, produkcja audiowizualna czy ochrona małoletnich,

²³ Dz. Urz. WE L 298 z 17 października 1989 r., s. 23.

²⁴ Dz. Urz. WE L 202 z 30 lipca 1997 r., s. 60.

²⁵ Dz. Urz. WE L 332 z 18 grudnia 2007 r., s. 27.

²⁶ Dz. Urz. WE L 178 z 17 lipca 2000 r., s. 1.

kwestie związane z prawem do odpowiedzi (w przypadku naruszenia dobrego imienia osoby poprzez przedstawienie nieprawdziwych informacji o niej w programie telewizyjnym, osoba ta musi mieć możliwość skorzystania z prawa do odpowiedzi lub z równoważnych środków), wsparcia dla produkcji europejskiej dla producentów niezależnych, udostępniania widowisk sportowych. Wprowadza również przepisy dotyczące kwestii prawnych i technicznych związanych z nadawaniem programów.

Przepisy Dyrektywy 89/552/EWG i 97/36/WE, zostały w pełni wprowadzane do polskiego systemu prawnego w drodze nowelizacji ustawy *o radiofonii i telewizji*.

Wraz z rozwojem rynku konieczna stała się nowelizacja przepisów prawnych regulujących rynek mediów elektronicznych. Nowe przepisy wprowadza Dyrektywa 2007/65/WE z dnia 11 grudnia 2007 r. Celem tej nowelizacji jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego Dyrektywy - zgodnie z zasadą neutralności technologicznej - na wszelkie środki dystrybucji audiowizualnych usług medialnych (w tym Internet, telefonię komórkową, sieci szerokopasmowe, telewizję interaktywną), tak, aby w odniesieniu do nich wszystkich można było, w różnych zakresach, realizować cele polityki publicznej. W celu uniknięcia zakłóceń konkurencji i zwiększenia pewności prawnej, do wszystkich audiowizualnych usług medialnych, zarówno rozpowszechniania telewizyjnego (tzw. linearnych audiowizualnych usług medialnych), jak i audiowizualnych usług na życzenie (tzw. nielinearnych usług audiowizualnych), zastosowane zostały przepisy skoordynowane w stopniu podstawowym, zgodnie z zasadami, na których opiera się Dyrektywa 89/552/EWG. M.in. są to wymogi związane z ochroną małoletnich, zakazem podżegania do nienawiści, obowiązkiem identyfikowania dostawcy usługi, oznaczeniem treści reklamowych, jako odrębnych od programowych, pewne ograniczenia reklamy (np. zakaz audiowizualnych przekazów handlowych produktów tytoniowych, ograniczenia reklamy alkoholu czy ograniczenia reklamy kierowanej do dzieci). Nowelizacja ma z jednej strony realizować cele społeczne (ochrona małoletnich i godności ludzkiej we wszystkich audiowizualnych usługach medialnych, a nie tylko w tradycyjnej telewizji; realizacja prawa do informacji w postaci prawa do krótkich sprawozdań z ważnych wydarzeń, na które zostały wykupione prawa wyłączności; ogólne zobowiązanie dla dostawców nielinearnych audiowizualnych usług medialnych do promowania produkcji europejskiej), z drugiej zaś dostosowywać warunki działania nadawców i dostawców audiowizualnych usług medialnych do nowej sytuacji rynkowej i technologicznej.

Wspólnota Europejska i jej państwa członkowskie nie będą podejmowały działań liberalizacyjnych w ramach GATS²⁷ wobec sektora mediów audiowizualnych, gdyż należy on do sektora wrażliwego z punktu widzenia polityki narodowej państwa²⁸. Na mocy *Decyzji Rady WE 2006/515/WE z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie zawarcia Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego*²⁹, konwencja UNESCO została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty. Konwencja ta mówi, iż „działania, dobra i usługi mają znaczenie zarówno ekonomiczne jak i kulturowe, ponieważ są nośnikami tożsamości, wartości oraz znaczeń w związku z tym nie powinny być traktowane jako mające wyłącznie wartość handlową”. Dyrektywa 2007/65/WE, przestrzega zasad wyżej wymienionej konwencji. Podobne zapisy znajdują się w *Decyzji nr 1718/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego europejski sektor audiowizualny*³⁰ (MEDIA 2007). Celem programu ma być kształtowanie wspólnych podstawowych wartości społecznych i kulturalnych, oraz umożliwienie dialogu międzykulturowego przy jednoczesnym wzmocnieniu konkurencji. Konkurencyjność na rynku audiowizualnych usług medialnych jest możliwa jedynie, gdy zostanie zapewniona przejrzystość i przewidywalność na rynku audiowizualnych usług medialnych, oraz ulegną zmniejszeniu bariery wejścia na ten rynek. Obecny system regulacyjny, któremu obecnie podlegają wchodzące na rynek audiowizualne usługi medialne na żądanie, nie pozwala na uzyskanie takiego stanu rzeczy, zatem konieczna staje się regulacja tego rynku, w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji, zwiększenia pewności prawnej, wsparcia dokończenia budowy rynku wewnętrznego oraz uproszczenia jednolitej przestrzeni informacyjnej.

Nowa Dyrektywa 2007/65/WE dotycząca audiowizualnych usług medialnych weszła w życie 19 grudnia 2007 r. Państwa członkowskie mają czas do 19 grudnia 2009 r. na implementację postanowień ww. Dyrektywy.

W zakresie prawa krajowego do uregulowań dotyczących radiofonii i telewizji należą:

²⁷ Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami (ang. General Agreement on Trade in Services).

²⁸ Informacja na temat stanu negocjacji usługowych GATS prowadzonych w ramach Nowej Rundy Doha Światowej Organizacji Handlu (WTO) wraz z określeniem stanowiska Polski z dnia 20 września 2005 r., Departament Europejskich Spraw Gospodarczych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy

²⁹ Dz. Urz. WE L 201 z 25 lipca 2006 r., s. 15.

³⁰ Dz. Urz. WE L 327 z 24 listopada 2006 r., s. 12.

- *ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*³¹, przepisy tej ustawy stanowią implementację prawa wspólnotowego zawartego w Dyrektywach 89/552/EWG oraz 97/36/WE;
- *ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną*³², będąca implementacją Dyrektywy 2000/31/WE o handlu elektronicznym z dnia 8 czerwca 2000 r., odnosi się do „usług dostarczanych zazwyczaj za wynagrodzeniem, środkami elektronicznymi oraz na indywidualne zamówienie odbiorcy usługi”. Do takich usług zalicza się np. video-on-demand, czy wszelkie inne serwisy dostarczające za opłatą wybrane informacje lub treści.

Art. 213 *Konstytucji RP* stwierdza, że „*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji*”. Głównym regulatorem w zakresie radiofonii i telewizji jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej także KRRiT). Art. 5 *ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji* określał ją jako „*organ państwowy właściwy w sprawach radiofonii i telewizji*”, natomiast art. 6 podaje, iż „*Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji*” oraz określa zadania KRRiT m.in. jako:

- 1) projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 2) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców,
- 3) podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów,
- 3a) uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą,
- 4) sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców,
- 5) organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych,
- 6) określanie opłat abonamentowych, opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru,
- 7) opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji,

³¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.

³² Dz. U. Nr 144, poz. 1204, ze zm.

- 8) inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenie kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 9) organizowanie inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 10) współpraca z organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, wykonawców, producentów oraz nadawców.

Organem regulacyjnym w zakresie radiofonii i telewizji jest również Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zmianę tę wprowadziła nowelizacja ustawy *o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji*³³. Do kompetencji Prezesa UKE należy m.in.:

- prowadzenie rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostarczenia systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych,
- analiza rynków właściwych oraz nakładanie, utrzymywanie, zmiana lub znoszenie obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostarczania sygnałów dostępu warunkowego i multipleksowania sygnałów cyfrowych,
- rezerwacja częstotliwości, dokonywanie zmian lub cofanie rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w porozumieniu z KRRiT,
- przeprowadzanie konkursu na rezerwacje częstotliwości na cele rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych.

W dniu 25 kwietnia 2008 r. Sejm uchwalił ustawę *o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw*³⁴. Jednakże jest ona w trakcie prac legislacyjnych. Ustawa w zmienionym kształcie nie przewiduje koncesji na bezprzewodowe rozprowadzanie programów, jeśli wymagana jest rezerwacja częstotliwości. Działalność ta będzie jedynie podlegać wpisowi do rejestru, analogicznie jak w przypadku rozprowadzania programów w sieciach kablowych. Według nowych przepisów wszelkie kompetencje związane z gospodarowaniem częstotliwościami wykonuje Prezes UKE. Oznacza to, że Prezes UKE

³³ Dz. U. Nr 267, poz. 2258, ze zm.

³⁴ *Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 kwietnia 2008 r.* http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/151_u.htm,

będzie dokonywał rezerwacji częstotliwości w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowych zadań przez spółki radiofonii i telewizji oraz będzie określał warunki wykorzystania tych częstotliwości. O dokonaniu rezerwacji częstotliwości organ regulacyjny poinformuje KRRiT. Prezes UKE będzie również organem właściwym w sprawach koncesji, przy czym w zakresie warunków programowych decyzję w sprawie koncesji Prezes UKE podejmie w porozumieniu z KRRiT.

W przypadku udzielenia koncesji na rozpowszechnianie programu Prezes UKE niezwłocznie dokonuje rezerwacji na rzecz koncesjonariusza z pominięciem procedur przetargowych. Prezes UKE jest organem właściwym w sprawach przeprowadzenia konkursu w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozprowadzania programów radiofonii i telewizji. O rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania programów decyduje udzielenie koncesji. Nadawcy, któremu po przeprowadzeniu postępowania przez KRRiT zostanie udzielona koncesja przysługuje prawo rezerwacji częstotliwości bez postępowania przetargowego.

W państwach Unii Europejskiej istotny wpływ na tworzenie polityki audiowizualnej ma Komisja Europejska. *Komunikat KE na temat zasad i wytycznych polityki audiowizualnej Wspólnoty w erze cyfrowej [COM(1999) 657 final]* po raz pierwszy formułuje następujące zasady polityki audiowizualnej, które przejawiają się w obecnych regulacjach sektora audiowizualnego:

1. proporcjonalność, czyli ograniczanie regulacji do zakresu potrzebnego do osiągnięcia założonego celu;
2. oddzielenie regulacji infrastruktury od regulacji zawartości komunikowania;
3. neutralność techniczna regulacji;
4. zachowanie polityki i regulacji na szczeblu europejskim, służących interesowi ogólnemu, przyjmując zasadę, że regulacja następuje wtedy, gdy rynek sam nie zrealizuje tych celów;
5. uznanie roli publicznego radia i telewizji oraz potrzeby przejrzystości w ich finansowaniu;
6. samoregulacja jako uzupełnienie regulacji.

W związku z powyższym, strategia regulacyjna przyjęta przez UE ma również znaczący wpływ na krajową politykę w zakresie mediów elektronicznych w Polsce. Dokument „*Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005 – 2020*”

przygotowany przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji i przyjęty do wiadomości przez Radę Ministrów w październiku 2005 r., zawiera założenia dla dotychczas realizowanej polskiej polityki kształtowania mediów elektronicznych. Cele tej strategii obejmują zarówno kwestie związane ze swobodą przekazywanych treści, jak i elementy polityki konkurencji, m.in. związane z zapobieganiem nadmiernej koncentracji mediów.

Sektor radiofonii i telewizji jest regulowany zarówno przez przepisy UE jak i przez prawo krajowe. Przepisy prawne dotyczą dwóch aspektów tego sektora programowego oraz technicznego. Przepisy regulacyjne mają zapewnić przejrzystość i przewidywalność audiowizualnych usług medialnych oraz zmniejszenie barier wejścia na ten rynek, co umożliwi w przyszłości zapewnienie konkurencji na tym rynku. W Polsce organami odpowiedzialnymi za rozwój i tworzenie konkurencji w sektorze są: Prezes UKE i KRRiT. Przyjęte rozwiązanie instytucjonalne odpowiada rozwiązaniom przyjętym w innych krajach UE oraz jest zgodne z postanowieniami zawartymi w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących sektora radiofonii i telewizji.

1.2.2. Energetyka

Z punktu widzenia polskiej polityki konkurencji dla rynku energetycznego najważniejszymi obecnie obowiązującymi europejskim aktami prawnymi są dyrektywy uchwalone w dniu 26 czerwca 2003 r. przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Dyrektywy te regulują postanowienia w *sprawach wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej – 2003/54/WE*³⁵ oraz *wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego – 2003/55/WE*³⁶. Zarazem uchylają one odpowiednio Dyrektywę elektryczną 96/92/WE³⁷ oraz Dyrektywę gazową 98/30/WE³⁸, które stanowiły pierwsze akty prawne, regulujące liberalizację wspólnotowego rynku energetycznego. Dodatkowo, w dniu 19 września 2007 r. Komisja przedstawiła projekty dwóch dyrektyw zmieniających Dyrektywy z 2003 r. Pomimo, że prace nad nimi nie zostały jeszcze zakończone, w dalszej części przedstawione zostaną najważniejsze propozycje zmian. Należy oczekiwać, że najprawdopodobniej zostaną one uchwalone w okresie obowiązywania niniejszej *Polityki konkurencji*, jednakże nie można mieć pewności, co do ich ostatecznej treści.

³⁵ Dz. Urz. WE L 176 z 15 lipca 2003 r., s. 37.

³⁶ Dz. Urz. WE L 176 z 15 lipca 2003 r., s. 57.

³⁷ Dz. Urz. WE L 27 z 30 stycznia 1997 r., s. 20.

³⁸ Dz. Urz. WE L 204 z 21 lipca 1998 r., s. 1.

Celem przyjęcia nowych dyrektyw w 2003 r. była konieczność przyspieszenia procesu liberalizacji sektorów energii elektrycznej i gazu ziemnego w państwach Unii Europejskiej. W szczególności chodziło o rozwiązanie problemów z budową wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu oraz kwestii dotyczących m.in. dostępu stron trzecich do sieci, taryfikacji i roli w tym procesie organów regulacyjnych, a także różnego stopnia otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu w poszczególnych państwach członkowskich.

Podstawowym założeniem obowiązujących dyrektyw jest stworzenie, zarówno na poziomie ogólnoeuropejskim jak i poszczególnych państw członkowskich, takich ram prawnych i organizacyjnych, aby odbiorcy mieli praktyczną możliwość zmiany sprzedawcy, a sprzedawcy mieli swobodę dostaw do odbiorców. Praca nad otwarciem rynku energii nie została jeszcze zakończona. Do 2010 r. państwa członkowskie UE zobowiązane są przedstawiać każdego roku (do 31 lipca) Komisji Europejskiej raport traktujący o poziomie konkurencji na rynku energii oraz o zachowaniach antykonkurencyjnych, dodatkowo raport taki powinien zawierać informacje na temat zmian w układach właścicielskich przedsiębiorstw. Po 2010 r. częstotliwość raportowania zostanie zmniejszona do jednego raportu na dwa lata.

Znowelizowana Dyrektywa elektryczna z 2003 r., podobnie jak poprzednia Dyrektywa, ustanawia wspólne reguły dotyczące wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej. Odmienne w znowelizowanej Dyrektywie gazowej zdecydowano się na rozszerzenie zakresu jej zastosowania, gdzie obok już uprzednio uregulowanych wspólnych zasad przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego, łącznie ze skroplonym gazem ziemnym (LNG), dodano także biogaz, gaz z biomasy oraz inne rodzaje gazów pod warunkiem, że ich wprowadzenie do systemu gazowego i transport siecią przeznaczoną dla gazu ziemnego są technicznie wykonalne i bezpieczne.

W obu cytowanych Dyrektywach godne odnotowania są zmiany postanowień w zakresie ochrony konsumenta oraz zobowiązań publicznych. W Dyrektywie elektrycznej szczególną ochroną zostają otoczeni odbiorcy indywidualni oraz mali przedsiębiorcy. Ponadto, obie Dyrektywy dają państwom członkowskim możliwość wyznaczenia tzw. sprzedawcy ostatniej szansy. Przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do podłączenia odbiorców do sieci na warunkach i według taryf konstruowanych w oparciu,

o (co najmniej) metody obliczania lub warunki ustalone, bądź zatwierdzone, przez organy regulacyjne danego państwa członkowskiego.

Zarówno w Dyrektywie elektrycznej, jak i gazowej wprowadzono przepisy uszczegóławiające odnoszące się do odpowiedzialności operatora systemu przesyłowego. W ten sposób państwa członkowskie zobligowane są do wdrożenia co najmniej następujących postanowień:

- stosowania zakazu uczestnictwa osób odpowiedzialnych za zarządzanie systemem przesyłowym w strukturach pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa energetycznego, odpowiedzialnego bezpośrednio lub pośrednio za bieżącą eksploatację w zakresie produkcji, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej i gazu,
- obowiązku zastosowania środków zapewniających ochronę interesów zawodowych osób odpowiedzialnych za zarządzanie systemem w sposób, który zapewni im zdolność do niezależnego działania,
- zapewnienia możliwości skutecznego podejmowania decyzji, niezależnie od zintegrowanego przedsiębiorstwa energetycznego.

Kolejną zmianą w znowelizowanych Dyrektywach jest obowiązek wydzielenia operatorów systemów dystrybucyjnych w przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. W celu zapewnienia niezależności operatorów wprowadzone zostały przepisy analogiczne do przepisów określających minimalne kryteria dla operatorów systemu przesyłowego. Podobnie nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie instytucji operatora systemów połączonych, gdzie ponownie, w celu zapewnienia niezależności, zostały określone minimalne wymogi, analogiczne do tych przedstawionych powyżej.

Dostęp do sieci elektrycznych i gazowych według założeń obu Dyrektyw ma być regulowany. Zmianą w nowej Dyrektywie gazowej jest podział dostępu do sieci na trzy, a nie jak uprzednio na dwie kategorie. Zasada dostępu stron trzecich (zasada TPA)³⁹

³⁹ Jedną z najważniejszych zasad funkcjonowania europejskiego rynku energii jest zasada *Dostępu Osób Trzecich - Third Party Access (TPA)*. Jest to koncepcja umożliwiająca wprowadzenie mechanizmów rynkowych, sprzyjających rozwojowi konkurencji w sektorze energetycznym (gazowym i elektroenergetycznym), który w wielu krajach europejskich jest silnie zmonopolizowany.

Na rynku gazu dostęp stron trzecich do systemów przesyłowych reguluje art. 18 *Nowej Dyrektywy Gazowej*, który zobowiązuje przedsiębiorstwa do zapewnienia wszystkim podmiotom, na zasadzie równego traktowania, świadczenia usług przesyłowych w oparciu o opublikowane taryfy. Ponadto operatorzy systemów przesyłowych powinni posiadać dostęp do sieci innych operatorów, jeżeli jest to konieczne dla realizacji ich zadań w związku z przesyłem transgranicznym.

Zgodnie z postanowieniami *Nowej Dyrektywy Gazowej* w państwach Unii Europejskiej, od dnia 1 lipca

w systemie przesyłu i dystrybucji gazu ma się opierać o wcześniej opublikowane taryfy, stosowane równoprawnie dla wszystkich uprawnionych odbiorców. Zatwierdzenie i publikacja taryf należy do obowiązków organu regulacyjnego. W przypadku dostępu do magazynowania, państwa członkowskie mają możliwość wyboru procedury. Możliwy jest dostęp: 1) negocjowany, 2) oparty o umowy handlowe, których główne warunki mają być publikowane lub 3) regulowany (tzn. oparty o opublikowane taryfy). Dyrektywa zobowiązuje również kraje UE do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia „równego i otwartego” dostępu do technicznej sieci gazociągów. Przedsiębiorstwa gazownicze mogą odmówić udostępnienia systemu ze względu na jego ograniczoną wydajność lub gdyby miało to utrudnić realizację wcześniejszych zobowiązań kontraktowych.

Dodatkowo, nowe Dyrektywy wprowadzają wyraźnie wymóg wyznaczenia przez państwa członkowskie jednego lub więcej organów właściwych, które mają być całkowicie niepowiązane z interesami przemysłu energetycznego. W wyniku dążeń Komisji do ujednoczenia systemów regulacyjnych, przedstawiono także szczegółową listę kompetencji, które taki organ powinien posiadać. Zarówno podmioty korzystające z zasady wzajemności, jak i działające na szerszą niż krajowa skalę, mają mieć w podobny sposób zapewnioną ochronę swoich interesów oraz mają w równym stopniu podlegać kontroli, co powinno pozytywnie wpłynąć na stan konkurencji na poszczególnych rynkach krajowych.

Zasadniczo podstawowe kompetencje organu regulacyjnego powinny pozwolić na skuteczny nadzór nad:

- zasadami zarządzania i rozdziału przepustowości połączeń międzysystemowych, we współpracy z organem lub organami regulacyjnymi tych państw członkowskich, z którymi istnieją wzajemne połączenia,
- wszystkimi mechanizmami regulacji przeciążenia krajowego systemu elektroenergetycznego,
- czasem, w jakim wykonywane jest przyłączenie do sieci i wykonywanie napraw,
- publikacją informacji przez operatorów dotyczących przyznawania przepustowości, połączeń i eksploatacji sieci,

2004 r. funkcjonują niezależni operatorzy systemów przesyłowych. Do ich obowiązków należy zarządzanie siecią gazociągów przesyłowych, dopuszczenie podmiotów zewnętrznych do korzystania z tego systemu oraz rozbudowanie sieci przesyłowej w kierunkach umożliwiających zwiększenie jej przepustowości, co bezpośrednio przekłada się na faktyczne tempo liberalizacji rynku.

- rozdziałem rachunkowości,
- przestrzeganiem warunków i taryf dotyczących podłączenia nowych producentów energii elektrycznej,
- poziomem przejrzystości rynku i konkurencji.

Zgodnie z przepisami Dyrektyw zakres kompetencyjny organu regulacyjnego powinien umożliwiać mu także ustalanie lub zatwierdzanie przed wejściem w życie, co najmniej metod obliczania lub ustalania warunków przyłączenia i świadczenia usług przesyłowych oraz usług bilansowania. Ponadto, organy te powinny mieć prawo do zmiany warunków, taryf, zasad, mechanizmów i metod, o których była mowa powyżej, celem zapewnienia równoprawnego traktowania operatorów. Dyrektywa przyznaje również tym organom prawo wglądu do księgowości przedsiębiorstw, które zobowiązane są do rozdzielenia sprawozdawczości księgowej dla działalności przesyłowej i dystrybucyjnej.

W końcowych przepisach Dyrektyw państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowania skutecznych mechanizmów regulowania, kontroli i przejrzystości, w celu eliminowania praktyk monopolistycznych. Mechanizmy te mają uwzględniać postanowienia art. 82 TWE.

Dodatkowo, w skład tzw. pakietu liberalizacyjnego, obok opisanych powyżej Dyrektyw, wchodzi *Rozporządzenie 1228/2003/WE w sprawie warunków dostępu do sieci w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej*⁴⁰, które zostało uzupełnione o nowe wytyczne obowiązujące od 1 grudnia 2006 r., zakazujące preferencyjnego traktowania kontraktów historycznych, przy jednoczesnym zobowiązaniu do udostępnienia całych zdolności przesyłowych na warunkach rynkowych.

Projekty dyrektyw z 2007 r. zmieniające Dyrektywy 2003/54/WE oraz 2003/55/WE powstały w wyniku przeprowadzenia przez Komisję i organy regulacyjne krajów członkowskich oceny rozwoju konkurencji na rynku energetycznym. Na podstawie analizy poziomu fragmentacji rynku związanej z granicami państw, stopnia integracji pionowej oraz poziomu koncentracji, stwierdzono, że prawdziwy wewnętrzny rynek jeszcze nie istnieje, a także, że nadal zbyt mała liczba odbiorców i właścicieli firm posiada realną możliwość wyboru dostawcy.

⁴⁰ Dz. Urz. WE L 176 z 15 lipca 2003 r., s. 1.

Jedną z najistotniejszych propozycji zmian dotyczy regulacji zakresu wydzielenia operatorów systemów przesyłowych. Zgodnie z przedstawionym stanowiskiem - prawne i funkcjonalne oddzielenie działań związanych z wytwarzaniem i dostawami od działań związanych z eksploatacją sieci nie jest narzędziem skutecznym. W szczególności w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo możliwe jest wystąpienie takich problemów jak: brak zachęty do inwestowania w rozwój sieci, niechęć do udostępniania sieci lub dyskryminacyjny stosunek do nowych uczestników prowadzących działalność w zakresie produkcji i dostaw. W ten sposób w nowych dyrektywach wnioskuje się o skuteczne wydzielenie własnościowe operatorów sieci przesyłowych, które ma usunąć wyżej wymienione negatywne bodźce. Przez skuteczne wydzielenie własnościowe według przepisów projektów dyrektyw rozumie się zagwarantowanie przez państwa członkowskie, że osoba lub osoby, które są upoważnione do sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwem dostawczym, nie będą jednocześnie posiadać żadnych udziałów w przedsiębiorstwie operatora systemu przesyłowego ani wykonywać żadnych praw w tym przedsiębiorstwie (i *vice versa*). Pomimo że Komisja uważa przedstawione rozwiązanie za najlepsze, to jednak pozostawia państwom członkowskim możliwość skorzystania z alternatywnego rozwiązania określonego mianem „*niezależnego operatora systemu*”. Termin ten w praktyce oznacza pozostawienie własności aktywów sieci w rękach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, przy spełnieniu wymogu powierzenia zarządzania siecią niezależnemu operatorowi systemu (tj. przedsiębiorcy lub podmiotowi całkowicie odrębnemu od pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa, pełniącego wszystkie funkcje operatora sieci). Przepisy o wyodrębnieniu operatorów sieci przesyłowych mają wymiar ogólnoeuropejski. Oznacza to, że żadne z przedsiębiorstw dostarczających lub produkujących energię na terenie UE nie może posiadać ani obsługiwać sieci przesyłowej w jakimkolwiek innym państwie członkowskim.

W projekcie dyrektyw uznano, że możliwości stosowania dyskryminacji np. w zakresie dostępu osób trzecich są mniejsze na poziomie dystrybucyjnym niż na poziomie przesyłania. Dlatego też nie zdecydowano się na rozszerzenie dotąd obowiązującego zakresu wyodrębnienia operatorów sieci dystrybucyjnych, tj. wyodrębnienia prawnego i funkcjonalnego.

Spośród istotniejszych zmian z punktu widzenia polityki konkurencji można dodać też, że celem skutecznego kontrolowania zarzutów dotyczących nadużyć na rynku, wprowadza się

wymóg przechowywania przez przedsiębiorstwa rejestrów danych związanych z ich decyzjami operacyjnymi przez pięć lat, do wglądu przez krajowe organy regulacyjne, urzędy ds. konkurencji oraz Komisję.

*Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne*⁴¹ jest podstawowym aktem prawnym regulującym polski rynek energii, określającym podstawowe prawa i obowiązki uczestników tego rynku. Ustawa określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia, użytkowania paliw i energii (w tym ciepła), oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Ponadto, celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Zgodnie z przepisami ustawy regulacja energetyki wykonywana jest przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), głównie poprzez stosowanie określonych środków prawnych, koncesjonowanie działalności podmiotów uczestniczących w rynku energii i zatwierdzanie ustalanych przez nie taryf za energię oraz za jej przesył i dystrybucję.

Pierwotny tekst ustawy - *Prawo energetyczne* ulegał od 1997 r. wielu nowelizacjom, z których najbardziej istotną z punktu widzenia polityki konkurencji była nowelizacja z dnia 4 marca 2005 r.⁴² Dokumentem tym przeniesiono do polskiego ustawodawstwa przepisy Dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE dotyczących odpowiednio wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej i wewnętrznego rynku gazu.

Należy zauważyć, iż nowelizacja *ustawy - Prawo energetyczne z dnia 4 marca 2005 r.* zmieniła cel ustawy (art. 1 ust. 2): zamiast: „ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów”, zapisano: „równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”. Zgodnie z nowymi Dyrektywami wprowadzono przepisy dotyczące liberalizacji rynku energii:

- prawo wyboru przez odbiorców sprzedawcy energii,

⁴¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.

⁴² Dz. U. Nr 62, poz. 552.

- ustanowienie instytucji sprzedawcy z urzędu dla gospodarstw domowych nie korzystających z prawa wyboru sprzedawcy.

Ponadto, zdefiniowano pojęcia: bilansowania systemu, zarządzania ograniczeniami systemowymi, sprzedawcy z urzędu oraz usługi kompleksowej.

Dodatkowo wprowadzono wymóg wyodrębnienia pod względem formy prawnej i organizacyjnej operatorów sieciowych: przesyłowych i dystrybucyjnych.

Według przyjętych założeń w dniu 1 lipca 2007 r. miał zakończyć się w Polsce (oraz pozostałych krajach Wspólnoty) proces liberalizacji rynku energetycznego. Zgodnie z harmonogramem przedstawionym w cytowanych Dyrektywach i ustawie - *Prawo energetyczne* od 1 lipca 2004 r. prawo wyboru dostawcy powinno przysługiwać wszystkim odbiorcom komercyjnym, a odbiorcom indywidualnym najdalej od dnia 1 lipca 2007 r. Ponadto z dniem 1 lipca 2004 r. miało nastąpić prawne i organizacyjne wyodrębnienie operatorów sieci przesyłowej, a z dniem 1 lipca 2007 r. operatorów sieci dystrybucyjnej. W ten sposób w chwili obecnej zarówno przesył jak i dystrybucja powinny być oddzielone od wytwarzania i obrotu, każdy odbiorca powinien mieć prawo wyboru sprzedawcy.

Zgodnie z powyższym od dnia 1 lipca 2007 r. na polskim rynku energetycznym formalnie zaistniały warunki rozwoju wolnej konkurencji (z wyłączeniem podsektorów sieciowych, gdzie ze względów ekonomicznych konkurencja nie jest ani możliwa, ani pożądana). Jedną z przeszkód, która pomimo tak znaczących zmian stała na przeszkodzie uwolnieniu rynku był wysoki udział sprzedaży energii w ramach kontraktów długoterminowych (KDT). Dodatkowo Komisja Europejska badała czy nie są one niedozwoloną formą pomocy publicznej. W swojej decyzji z dnia 2 marca 2006 r.⁴³ Komisja uznała, że KDT rzeczywiście stanowią bezprawną pomoc państwa i przyczyniają się do hamowania procesu wprowadzania wolnej konkurencji na rynku energetycznym.

Kontrakty długoterminowe wprowadzono do polskiej energetyki w 1994 r. jako mechanizm ekonomiczny będący wieloletnią umową na dostawę energii elektrycznej. Umowa została zawarta pomiędzy wytwórcami energii elektrycznej, a Polskimi Sieciami Energetycznymi. Jej podstawowym zadaniem było zagwarantowanie ustalonego poziomu przychodów wytwórcom energii. Takie rozwiązanie w latach dziewięćdziesiątych

⁴³ Dz. Urz. WE C 52 z 2 marca 2006 r., s. 8.

ubiegłego wieku umożliwiło producentom energii finansowanie projektów inwestycyjnych, służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz przestrzeganiu zastrzonych, międzynarodowych norm ekologicznych⁴⁴. Jednakże w praktyce okazało się, że KDT stanowią poważne ograniczenie dla liberalizacji rynku elektroenergetycznego, gdyż ich istnienie zmniejsza możliwość obowiązywania zasady TPA w elektroenergetyce⁴⁵.

Obowiązywanie umów długoterminowych sprawia, że znaczna część energii elektrycznej jest wyłączona z obrotu na wolnym rynku, ponieważ jest ona skupowana przez jeden podmiot. W konsekwencji odnotować należy:

- niski wolumen obrotów z udziałem giełdy energii (powstałej w 1999 r.),
- brak istotnej roli i perspektyw rozwoju dla przedsiębiorstw zajmujących się obrotem energią, ograniczenia dla obowiązywania w praktyce zasady dostępu stron trzecich do sieci (wspomniana już wcześniej zasada TPA).

Polskie władze już w latach 1998 – 1999 podejmowały próby rozwiązania problemu KDT. Żadna z przedstawionych propozycji nie doczekała się realizacji m.in. z takich powodów, jak brak akceptacji proponowanych rozwiązań przez zakłady energetyczne, kredytodawców czy też KE. Ostatecznie problem likwidacji KDT został rozwiązany poprzez uchwalenie w dniu 29 czerwca 2007 r. ustawy *o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej*⁴⁶, która stanowi realizację części przyjętego w dniu 28 marca 2006 r. przez Radę Ministrów „Programu dla elektroenergetyki”. Ustawa ta stanowi rozwiązanie z jednej strony akceptowane przez KE, z drugiej zaś przez wytwórców energii i ich kredytodawców. Regulacja prowadzi do rozwiązania KDT na mocy dobrowolnego porozumienia stron i wypłacania producentom

⁴⁴ W oparciu o nie zainwestowano w branży energetycznej 25 miliardów złotych, w tym 17 miliardów pochodzących z kredytów. KDT były zawierane przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z wybranymi w drodze przetargu wytwórcami. Dzięki kontraktom powstały jednostki wytwórcze o mocy ok. 3 000 MW, a zmodernizowano systemy o zdolności produkcyjnej ok. 12 000 MW. Poprawiono też o blisko 4 punkty proc. sprawność urządzeń wytwórczych. Radykalnie, o ponad 50 proc. obniżono emisję zanieczyszczeń, w tym szczególnie szkodliwego dwutlenku siarki.

⁴⁵ Liczba odbiorców korzystających z przysługującego im prawa TPA pozostaje znikoma w stosunku do całkowitej liczby uprawnionych. W 2004 r. wyboru sprzedawcy energii elektrycznej dokonało 78 odbiorców (w 2003 r. było ich 64), przy czym wielkość sprzedanej tym odbiorcom energii stanowiła do 10% (w 2003 r. – 9,5%) całkowitej ilości energii sprzedanej przez spółki dystrybucyjne w tych okresie.

⁴⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 905.

energii środków finansowych na pokrycie tzw. kosztów osieroconych⁴⁷, które powstaną na skutek rozwiązania umów.

Przepisy ustawy - *Prawo energetyczne* zobowiązują Radę Ministrów do przyjęcia „*Polityki energetycznej państwa*” i uaktualnienia jej co cztery lata. W chwili obecnej obowiązuje dokument „*Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*” przyjęta przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r. i ogłoszona przez Ministra Gospodarki 1 lipca 2005 r. W dokumencie tym przedstawiono pakiet działań zmierzający do realizacji następujących celów: zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej oraz ochrony środowiska. Następnie w dniu 28 marca 2006 r. Rada Ministrów przyjęła „*Program dla elektroenergetyki*” zawierający kompleksowy pakiet działań w sektorze elektroenergetycznym. Do chwili obecnej program ten został w pełni zrealizowany, a jednym z jego głównych założeń było przeprowadzenie konsolidacji sektora poprzez utworzenie czterech grup energetycznych. Proces ten był także nadzorowany przez Prezesa UOKiK, który analizował wpływ planowanych połączeń w sektorze na konkurencyjność rynku i wydawał w tym względzie stosowne decyzje. Dodatkowo, w dniu 20 marca 2007 r. Rada Ministrów zaakceptowała „*Politykę dla przemysłu gazu ziemnego*”.

Za nadrzędne zasady „*Polityki energetycznej Polski do 2025 roku*” uznano: zasadę harmonijnego gospodarowania energią w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, pełną integrację polskiej energetyki z europejską i światową, wypełnianie zobowiązań traktatowych Polski, zasadę rynku konkurencyjnego z niezbędną administracyjną regulacją w obszarach, w których mechanizmy rynkowe nie działają oraz wspomaganie rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii (OZE).

Wśród bardziej szczegółowych założeń polityki energetycznej wymienia się m.in.: konsekwentne realizowanie zasady regulowanego dostępu strony trzeciej do sieci (zasada TPA) jako podstawowego narzędzia demonopolizacji sektora oraz liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu; możliwość udostępnienia zdolności przesyłowych połączeń transgranicznych przez operatorów systemów przesyłowych; umożliwienie wymiany energii elektrycznej z sąsiednimi systemami elektroenergetycznymi na zasadach

⁴⁷ Koszty osierocone - koszty inwestycji i zobowiązań poniesione wyłącznie w przeszłości (koszty historyczne), które nie zostały jeszcze odzyskane przez inwestorów ze sprzedaży energii elektrycznej i innych usług i nie będą możliwe do odzyskania na rynku konkurencyjnym.

rynkowych oraz utrzymanie właścicielskiego nadzoru państwa nad podmiotami posiadającymi infrastrukturę przesyłową i przeładunkową.

Ponadto, do grupy najważniejszych priorytetów i kierunków działań rządu w ramach realizacji zadań polityki energetycznej kraju zaliczono: konsekwentną budowę konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu, zgodnie z polityką energetyczną Unii Europejskiej, poprzez pobudzanie konkurencji i skuteczne eliminowanie barier dla jej rozwoju (np. takich jak kontrakty długoterminowe w energetyce); równoważenie interesów przedsiębiorców energetycznych i odbiorców końcowych w powiązaniu z poprawą jakości ich obsługi w zakresie dostaw paliw i energii; aktywne kształtowanie struktury organizacyjno - funkcjonalnej sektora energetyki, zarówno poprzez regulacje zawarte w ustawie - *Prawo energetyczne*, jak i poprzez konsekwentną restrukturyzację (własnościową, kapitałową, przestrzenną i organizacyjną) przedsiębiorstw energetycznych nadzorowanych przez Skarb Państwa.

Obecnie na bardzo zaawansowanym poziomie prowadzone są prace nad „*Polityką energetyczną Polski do 2030 roku*”, która najprawdopodobniej zostanie przyjęta w czerwcu 2008 r. W projekcie nowej Polityki energetycznej jako nadrzędne cele strategiczne wymienia się przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, niezbędną ochronę środowiska przed negatywnym wpływem działalności energetycznej, konieczność zwiększenia konkurencyjności i efektywności energetycznej gospodarki. Ponadto Polska, jako państwo członkowskie UE, będzie także, w ramach realizacji zamierzeń „*Polityki energetycznej dla Europy*”, dążyć do dostępności energii po przystępnej cenie, przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz promowania równowagi ekologicznej.

Odrębną częścią sektora energetycznego jest podsektor paliw płynnych. Głównym problemem, jaki jest istotny dla polityki konkurencji na tym rynku, jest równoprawny dostęp podmiotów działających na rynku paliw do usług przesyłu i magazynowania paliw. Zgodnie z art. 1 Dyrektywy 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek posiadania i utrzymywania „*zapasów produktów naftowych, na poziomie odpowiadającym (...) co najmniej dziewięćdziesięciodniowej średniej dziennej konsumpcji wewnętrznej*

w poprzednim roku kalendarzowym.”⁴⁸ Celem powyższej Dyrektywy jest zwiększenie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i produktów ropopochodnych w państwach członkowskich, poprzez utworzenie i utrzymywanie minimalnych ich zapasów. System składowania zapasów może być zorganizowany w oparciu o przeniesienie tego obowiązku w całości lub w części na podmiot lub agencję składującą zapasy.

W Polsce za zintegrowaną usługę logistyczną w zakresie paliw płynnych (magazynowanie, przeładunek, przesył) odpowiada Operator Logistyczny Paliw Płynnych Sp. z o.o. (dalej także: OLPP). Celem spółki jest budowa niezależnego, kompleksowego i zintegrowanego systemu logistycznej obsługi rynku paliw, gwarantującego zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz stabilizację i konkurencyjność rynku paliwowego. W dokumencie „*Polityka Rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*”⁴⁹ planowane są dalsze działania zmierzające do konsolidacji logistyki paliw płynnych w ramach OLPP, przy zachowaniu zasady dostępu strony trzeciej do infrastruktury paliwowej (zasady TPA), która zostanie zagwarantowana ustawowo. Ze względu na strategiczny charakter logistyki paliwowej, jedynym właścicielem udziałów spółki pozostanie Skarb Państwa. W chwili obecnej trwają prace nad ostatecznym kształtem rozwiązań organizacyjnych prowadzących do budowy ww. systemu.

1.2.3. Transport

Stopień konkurencji na rynkach usług transportowych jest zróżnicowany w zależności od uwarunkowań historycznych, a przede wszystkim od uwarunkowań infrastrukturalnych. Tradycyjnie przedmiotem polityki regulacyjnej państwa, jak również interwencji organu antymonopolowego są transport kolejowy i lotniczy. O ile jednak po uwolnieniu rynku usług lotniczych obserwujemy dynamiczny rozwój konkurencji, to zasadniczy etap procesu liberalizacji rynku przewozów kolejowych wciąż trwa i trudno mówić o efektywnej konkurencji zarówno w przewozach osobowych, jak i towarowych.

⁴⁸ Dz. Urz. WE L 217 z 8 sierpnia 2006 r., s. 8, Dyrektywa została przeniesiona na grunt prawa polskiego Ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*, Dz. U. Nr 52, poz. 343.

⁴⁹ *Polityka Rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*, Minister Gospodarki, Warszawa, 6 lutego 2007.

1.2.3.1. Kolej

W Polsce transport kolejowy zdominowany jest w dalszym ciągu przez przedsiębiorców wykonujących działalność przewozową należących do jednej grupy kapitałowej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż w wyniku przekształcenia i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (PKP) powstały: PKP S.A. – spółka matka oraz spółki Grupy PKP, m.in. zarządca infrastruktury i spółki przewozowe. W Polsce niektóre usługi w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego traktowane są jako usługi publiczne. Zgodnie z *ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym*⁵⁰ organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych należy do zadań własnych samorządu województwa. Jako usługi publiczne traktowane SA także dotowane z budżetu państwa kolejowe przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, jak również dotowane z budżetu państwa kolejowe przewozy osób wykonywane w połączeniach międzynarodowych na obszarze Polski. Umowy o świadczenie ww. usług zawiera z przewoźnikiem kolejowym minister właściwy do spraw transportu (przewozy międzynarodowe i międzywojewódzkie) lub jednostki samorządu terytorialnego (przewozy międzywojewódzkie i regionalne). Takie rekompensowanie nierentownych przewozów jest dozwolone przez prawo unijne. Nowe *Rozporządzenie Nr 1370/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady nr 1191/69/EWG i nr 1107/70/EWG*⁵¹ wprowadzi od 3 grudnia 2009 r. nowe, bardziej przejrzyste zasady rekompensowania usług publicznych transportu pasażerskiego. Natomiast rynek kolejowego transportu towarów jest na dzień dzisiejszy całkowicie zliberalizowany (z dniem 1 stycznia 2007 r. nastąpiło pełne otwarcie tego rynku), przewoźnicy działający na tym rynku nie uzyskują wsparcia z budżetu Państwa.

Zmiany w polityce wobec powyższego sektora zaczęto wprowadzać w WE od początku lat 90. Do dziś na terenie Wspólnoty Europejskiej prowadzone są działania liberalizacyjne w zakresie transportu kolejowego i otwarcia poszczególnych rynków narodowych na konkurencję. Kierunki polityki regulacyjnej w tym sektorze wyznaczone są przez trzy

⁵⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.

⁵¹ Dz. Urz. WE L 315 z 3 grudnia 2007 r., s. 1.

pakiety kolejowe, które stanowią podstawę prawną i organizacyjną podejmowanych działań na rzecz rozwoju kolei w warunkach integracji.

W Polsce regulatorem transportu kolejowego, na mocy *ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym*, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK). Organ ten został powołany w czerwcu 2003 r. poprzez przekształcenie Głównego Inspektoratu Kolejnictwa. Do właściwości Prezesa UTK należy:

1. regulacja transportu kolejowego,
2. licencjonowanie transportu kolejowego,
3. nadzór techniczny nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych,
4. bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Jego zadania w zakresie regulacji transportu kolejowego obejmują m.in.:

- zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat;
- nadzór nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej;
- nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat;
- nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych;
- zbieranie i analizowanie informacji dotyczących rynku przewozów kolejowych;
- współdziałanie z właściwymi organami w zakresie:
 - przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych przez zarządców i przewoźników kolejowych,
 - koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego.

Prezes UTK powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, a nadzór nad nim sprawuje Minister Infrastruktury.

Liberalizacja rynku jest podstawową koncepcją reformy transportu kolejowego w Unii Europejskiej. Ma ona na celu pełniejsze wprowadzenie mechanizmów rynkowych w transporcie kolejowym oraz umożliwienie wejścia na rynek nowym przedsiębiorcom. Podejmowane działania zmierzają z jednej strony do stworzenia jednakowych warunków funkcjonowania wszystkich przedsiębiorców na krajowych rynkach oraz docelowo na obszarze całej Wspólnoty Europejskiej, z drugiej zaś – do wprowadzenia stopniowej harmonizacji przepisów, procedur oraz wymagań technicznych obowiązujących w państwach członkowskich. Obecnie przewidziane jest, że do 2010 r. sektor transportu kolejowego zostanie niemal całkowicie otwarty na konkurencję.

Pierwsze działania podjęte w celu stworzenia konkurencyjnego rynku kolejowego we Wspólnocie miały miejsce na początku lat 90. W 1991 r. została przyjęta *Dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei europejskich*⁵² (skonkretyzowana następnie przez kolejne dwie dyrektywy). Przewidywała ona m.in. zapewnienie niezależnego zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi (nadanie im statusu indywidualnych operatorów), oddzielenie administrowania infrastrukturą kolei od świadczenia usług przewozowych oraz rozdzielanie rachunkowości w tym względzie. Państwa członkowskie według tej Dyrektywy powinny ponadto zapewnić, aby przedsiębiorcy kolejowi posiadali prawidłową strukturę finansową, a także dążyć do utrzymywania konkurencji w tym sektorze.

W 1998 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet trzech dyrektyw, zwany pierwszym lub infrastrukturalnym pakietem kolejowym, mający doprowadzić do większego otwarcia sektora transportu kolejowego na konkurencję (co stanowiło realizację postulatów zawartych w *Białej Księdze z 1996 r.*). Powyższy pakiet został przyjęty przez Radę Unii Europejskiej na początku 2001 r. Przewidywał on m.in.:

- organizacyjne oddzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od jej eksploatacji,
- ustanowienie krajowego regulatora rynku kolejowego,
- określenie zasad niedyskryminacyjnego przydzielania przepustowości i ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz przydzielania licencji i certyfikatów bezpieczeństwa przedsiębiorcom kolejowym,
- oddzielenie przez przedsiębiorstwa kolejowe zestawień rachunkowych dla usług transportowych w przewozie pasażerów i w przewozie ładunków,

⁵² Dz. Urz. WE L 237 z 24 sierpnia 1991 r., s. 25.

- zagwarantowanie dostępu do infrastruktury dla wszystkich licencjonowanych przedsiębiorstw zajmujących się międzynarodowymi przewozami towarowymi na obszarze *Transeuropejskiej Towarowej Sieci Kolejowej (TERFN)* o długości 50 000 km sieci od 15 marca 2003 r., a na całej długości – od 15 marca 2008 r. Oznacza to, że każdy koncesjonowany operator może prowadzić działalność w zakresie usług towarowych między państwami członkowskimi w ramach całej sieci kolejowej w Unii Europejskiej.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia postanowień powyższych Dyrektyw do krajowych porządków prawnych do 15 marca 2003 r.

Potrzeba podjęcia dalszych działań na rzecz liberalizacji transportu znalazła wyraz w *Białej Księdze z 2001 r.* Komisja Europejska przedstawiła w niej założenia drugiego pakietu kolejowego, który stanowi kontynuację rozwiązań przyjętych w pakiecie pierwszym. Ostateczne propozycje drugiego pakietu kolejowego Komisja Europejska przedłożyła w styczniu 2002 r., opublikowane zaś zostały 30 kwietnia 2004 r. w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Nowe Dyrektywy miały na celu dalsze otwarcie rynków kolejowych w państwach członkowskich. Najważniejsze zmiany wprowadzone tym pakietem dotyczą:

- ustalenia nowego terminu liberalizacji rynku międzynarodowych kolejowych przewozów towarowych na 1 stycznia 2006 r.,
- otwarcia krajowych rynków przewozów towarowych koleją od 1 stycznia 2007 r.,
- określenia wysokich standardów bezpieczeństwa sieci kolejowej,
- wdrażania interoperacyjności pomiędzy różnymi systemami trakcji kolejowej w poszczególnych krajach członkowskich w celu likwidowania barier technicznych poprzez ustalenie optymalnego poziomu harmonizacji wymogów technicznych oraz zasad korzystania ze wszystkich komponentów sieci kolejowych (szybkich i konwencjonalnych) na całym obszarze Unii Europejskiej,
- utworzenia Europejskiej Agencji Kolejowej, której zadaniem jest koordynacja prac nad standardami w zakresie bezpieczeństwa na kolei w Europie oraz zagadnieniami interoperacyjności.

Kontynuacją strategii przyjętej w *Białej Księdze z 2001 r.* jest również trzeci pakiet kolejowy obejmujący: *Dyrektywę 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia*

23 października 2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej⁵³, Dyrektywę 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty⁵⁴ oraz Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁵⁵ zaproponowany przez Komisję Europejską w marcu 2004 r. i przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Europejską 23 października 2007 r. Dyrektywy te zostały opublikowane 3 grudnia 2007 r. w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Mają one na celu zwiększenie jakości usług kolejowych świadczonych na wspólnym europejskim rynku kolejowym. Trzeci pakiet kolejowy:

- zakłada pełne otwarcie rynku dla międzynarodowych pasażerskich przewozów kolejowych od 1 stycznia 2010 r. (w państwach, w których międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie stanowią ponad połowę obrotu w kolejowym ruchu pasażerskim, termin otwarcia rynku przesunięto na 1 stycznia 2012 r.) włącznie z możliwością dokonywania przewozów kabotażowych. Nie są natomiast objęte regulacjami usługi stanowiące usługę publiczną⁵⁶;
- wzmacnia prawa pasażerów w ruchu kolejowym dotyczące m.in. wymogów informacyjnych wobec pasażerów, odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych w razie wypadków, opóźnień. Nakazuje również wprowadzenie niedyskryminujących zasad dostępu do transportu dla osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej zdolności ruchowej;
- wprowadza certyfikaty dla maszynistów.

Państwa członkowskie będą jednakże mogły stosować czasowe zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów regulujących prawa pasażerów dotyczące usług krajowych w zakresie połączeń dalekobieżnych wstępnie na okres 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony na kolejne okresy nieprzekraczające 5 lat. Za wyjątkiem podstawowych praw,

⁵³ Dz. Urz. WE L 315 z 3 grudnia 2007 r., s. 44.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 51.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 14.

⁵⁶ Zawieranie kontraktów służby publicznej reguluje *Rozporządzenie nr 1370/2007/WE*. Wejdzie ono w życie z dniem 3 grudnia 2009 r. Przewozy kolejowe stanowiące usługę ogólnego interesu gospodarczego mają dotyczyć przewozów regionalnych oraz podmiejskich.

które będą miały ogólne zastosowanie, państwa członkowskie będą mogły udzielać nieograniczonych zwolnień ze stosowania przepisów w odniesieniu do połączeń miejskich, podmiejskich i regionalnych.

Implementacja przepisów zawartych w Dyrektywach z trzeciego pakietu kolejowego do krajowych porządków prawnych powinna nastąpić do 3 czerwca 2009 r. Natomiast Rozporządzenie dotyczące praw i obowiązków pasażerów będzie obowiązywało wprost (bez konieczności jego implementacji) po 24 miesiącach od dnia jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, tj. od grudnia 2009 r.

Ustawa o transporcie kolejowym, o której wcześniej wspomniano, w znacznym stopniu dostosowuje polskie prawodawstwo do unijnych regulacji zawartych w pierwszym i drugim pakiecie kolejowym⁵⁷. Ustawa m.in. wprowadza licencje dla przewoźników kolejowych, określa zasady bezpieczeństwa transportu kolejowego (wprowadza certyfikaty bezpieczeństwa), zapewnia w pełni na konkurencyjnych zasadach dostęp do sieci kolejowej dla wszystkich licencjonowanych przewoźników.

W wyniku negocjacji przedakcesyjnych Polska uzyskała trzyletni okres przejściowy w odniesieniu do otwarcia rynku transgranicznych przewozów towarowych. Okres ten upłynął wraz z końcem 2006 r. Od 1 stycznia 2007 r. funkcjonuje całkowicie otwarty rynek kolejowych przewozów towarowych. Od tej daty wspólnotowe przedsiębiorstwa kolejowe mają pełny dostęp do polskiego odcinka *Transeuropejskiej Sieci Towarowego Transportu Kolejowego (TERFN)*⁵⁸. Natomiast wraz z początkiem 2010 r. przewidziane jest otwarcie rynku dla międzynarodowych przewozów pasażerskich.

Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w polskim kolejnictwie wspierane jest również poprzez działania zapisane w aktualnie obowiązujących dokumentach rządowych, takich jak „*Polityka transportowa państwa na lata 2006 – 2025*” oraz „*Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*”. Na etapie przygotowań są zaś strategia dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030 oraz inne dokumenty dotyczące rozwoju całego transportu.

⁵⁷ W 2006 r. dokonano zmiany ustawy o transporcie kolejowym, której celem była implementacja do polskiego prawa dyrektyw z drugiego pakietu kolejowego.

⁵⁸ Do końca 2006 r. ok. 80% ogólnej rocznej zdolności przepustowej TERFN pozostawało do dyspozycji polskich przedsiębiorców kolejowych. Bez okresu przejściowego natomiast dostęp do polskiej sieci kolejowej przyznawany był międzynarodowym ugrupowaniom kolejowym (które mogą powstawać z udziałem przewoźnika krajowego) oraz przedsiębiorstwom kolejowym wykonującym międzynarodowe przewozy kombinowane w celach dokonywania przewozów międzynarodowych i tranzytu.

1.2.3.2. Lotnictwo cywilne

Podstawowym aktem prawnym regulującym konkurencję w sektorze lotniczym jest *ustawa - Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r.*⁵⁹ Ustawa ta odzwierciedla w dużej mierze dynamiczne zmiany regulacyjne jakie zachodziły w Europie w sektorze lotniczym w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. oraz na przełomie stuleci. Na mocy tej ustawy powołano organ regulacyjny – Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) – który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Do zadań i kompetencji Prezesa ULC należy pełnienie funkcji organu administracji i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie - *Prawo lotnicze* oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu przepisów międzynarodowych. Ustawa - *Prawo lotnicze* określa i wymienia zadania Prezesa ULC. Najważniejsze z nich, z punktu widzenia konkurencji, to:

- inicjowanie przedsięwzięć w zakresie polityki lotnictwa cywilnego oraz przygotowywanie wniosków i wdrażanie postanowień służących realizacji rządowych programów dotyczących sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych,
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie - *Prawo lotnicze* (art. 21, ust. 2, pkt. 2),
- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej,
- inicjowanie projektów międzynarodowych umów lotniczych i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu i negocjowaniu,
- współpraca z organami, którym podlega lotnictwo państwowe, oraz innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie zarządzania ruchem lotniczym oraz zabezpieczania i obsługi ruchu lotniczego, współpraca z Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i innymi organizacjami międzynarodowymi lotnictwa cywilnego,
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego oraz nadzór bezpośredni nad jego realizacją,

⁵⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.

- zatwierdzanie programów ochrony lotnisk i programów ochrony przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty wykonujące działalność gospodarczą w zakresie lotnictwa cywilnego oraz nadzorowanie realizacji tych programów.

Zmiany, jakie zaszły na rynku lotniczym w Europie w ciągu ostatnich dwudziestu lat, są przykładem pozytywnego wpływu liberalizacji na wzrost konkurencji przekładający się na wymierne korzyści dla konsumentów. Liberalizacja rynku transportu lotniczego wpłynęła na znaczące zwiększenie liczby wykonywanych połączeń lotniczych i spadek cen.

Regulacje prawne umożliwiające wspólnotowym przewoźnikom, w tym tzw. tanim przewoźnikom lotniczym, dynamiczny rozwój na wspólnym rynku państw UE, to między innymi rozporządzenia Rady:

- *Rozporządzenie nr 2407/92/EWG z 23 lipca 1992 r. o licencjonowaniu przewoźników lotniczych*⁶⁰;
- *Rozporządzenie nr 2408/92/EWG z 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników wspólnotowych do wewnątrz wspólnotowych tras lotniczych*⁶¹;
- *Rozporządzenie nr 2409/92/EWG z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za przewozy lotnicze*⁶².

Wzrost liczby wykonywanych połączeń lotniczych uwidoczniał jednak problemy, jakie pojawiają się w organizacji europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym. Nieefektywne wykorzystanie przestrzeni powietrznej oraz rozdrobnione zarządzanie tą przestrzenią wpływają między innymi na spowolnienie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności europejskiego rynku transportu lotniczego. Jednym z kroków zmierzających do traktowania przestrzeni powietrznej poszczególnych krajów jako całości, zarówno pod względem kontroli tych przestrzeni, jak i ich planowania, jest reforma lotniczego systemu zarządzania ruchem lotniczym, mająca na celu całkowitą reorganizację kontroli ruchu lotniczego w Europie. Reforma ta ma doprowadzić do utworzenia *Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej*, w tym celu zaproponowano więc w roku 2000 inicjatywę *Single European Sky (SES, Jednolita Przestrzeń Powietrzna)*.

Główne cele inicjatywy *Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej* to między innymi:

⁶⁰ Dz. Urz. WE L 240 z 24 sierpnia 1992 r., s. 1.

⁶¹ *Ibidem*, s. 8.

⁶² *Ibidem*, s. 15.

- zwiększenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego,
- zlikwidowanie podziału i rozbieżności w kontroli ruchu lotniczego,
- zwiększenie przepustowości przestrzeni powietrznej,
- zwiększenie wydajności systemu zarządzania ruchem lotniczym.

Najważniejsze regulacje prawne dotyczące *Jednolitej Przestrzeni Powietrznej*, to:

- *Rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej*⁶³ (Rozporządzenie Ramowe),
- *Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej*⁶⁴ (Rozporządzenie w sprawie zapewniania służb),
- *Rozporządzenie (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej*⁶⁵ (Rozporządzenie w sprawie przestrzeni powietrznej),
- *Rozporządzenie (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym*⁶⁶ (Rozporządzenie w sprawie interoperacyjności),
- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR)*⁶⁷.

Program SESAR, którego dotyczy to Rozporządzenie to *Single European Sky ATM Research*, czyli *Jednolity system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji*. Projekt ten ma na celu stworzenie nowoczesnego i skutecznego systemu zarządzania całym ruchem lotniczym w Europie. Program ten, realizowany w trzech fazach, zakończy się wprowadzeniem w życie zasad funkcjonowania systemu ATM nowej generacji w roku 2020.

⁶³ Dz. Urz. WE. L 96 z 31 marca 2004 r., s. 1.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 20.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 26.

⁶⁷ Dz. Urz. WE L 64 z 2 marca 2007 r., s. 1.

Większość infrastruktury naziemnej znajduje się natomiast w rękach Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (PPL). W ramach swojej działalności PPL zarządza trzema portami lotniczymi w: Warszawie, Zielonej Górze i Rzeszowie. W większości pozostałych polskich portów lotniczych, przekształconych w latach dziewięćdziesiątych w spółki prawa handlowego, PPL posiada udziały. Przedsiębiorca ten świadczy usługi na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników lotniczych.

1 kwietnia 2007 r. jako samodzielna jednostka wydzielona ze struktur Przedsiębiorstwa Państwowego "Porty Lotnicze", utworzona została Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP). Zastąpiła ona Agencję Ruchu Lotniczego, funkcjonującą dotychczas w ramach PPL. PAŻP powołana została na mocy *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*⁶⁸. Do głównych zadań Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej należy zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego.

W ostatnich latach, zwłaszcza od momentu wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., mamy do czynienia z dynamicznym rozwojem rynku lotniczych przewozów pasażerskich. Liberalizacja ruchu lotniczego w Polsce, wejście na rynek tanich przewoźników, zwiększenie konkurencyjności na tym rynku, zarówno pomiędzy portami lotniczymi jak i pomiędzy samymi przewoźnikami spowodowały, że lotnictwo cywilne w Polsce, jest najszybciej rozwijającą się gałęzią transportu.

Pod koniec roku 2003 na rynku polskim pojawił się pierwszy tani przewoźnik. Fakt ten zapoczątkował dynamiczny wzrost rynku tzw. tanich linii lotniczych, dochodzący nawet do 200% rocznie, a wzrost przewozów lotniczych ogółem dochodzący do 30% rocznie. Ponieważ w ciągu kilku najbliższych lat rynek powinien stopniowo się nasycać, dynamika jego rozwoju może być mniejsza. Niemniej, według Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego (IATA) – Polska w chwili obecnej, pod względem dynamiki rozwoju tej gałęzi przemysłu zajmuje jedno z czołowych miejsc na świecie.

⁶⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 1829.

Ważnym aspektem rozwoju sektora lotniczego w Polsce jest również bardzo dynamiczny rozwój lotnisk lokalnych, które w dużym stopniu obsługują ruch generowany przez tanie linie lotnicze. Przewiduje się, że trend ten będzie utrzymywał się w najbliższych latach.

Na wzrost konkurencyjności w przewozach lotniczych z pewnością może wpłynąć wynegocjowana 2 marca 2007 r. *umowa o transporcie lotniczym pomiędzy Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi*⁶⁹. Do końca marca br. do wykonywania operacji lotniczych pomiędzy krajami Unii Europejskiej (w tym również i Polski), a USA wymagana była umowa międzypaństwowa. Umowa ta upoważniała narodowego przewoźnika jednego kraju do wykonywania lotów do drugiego. Pod koniec marca 2007 r. ministrowie transportu krajów UE zatwierdzili umowę tzw. „otwartego nieba”, która przyniesie liberalizację ruchu lotniczego nad Atlantykiem. Obecnie (1.04.2008) na mocy tej umowy możliwość wykonywania lotów między dowolnymi miastami USA i Unii Europejskiej mają na równych prawach wszystkie europejskie i amerykańskie linie lotnicze w połowie bieżącego roku. Oznacza to tym samym, że narodowi przewoźnicy stracili monopol na połączenia transatlantyckie z macierzystym krajem.

Jak wynika z powyższego, liberalizacja sektora lotniczego znajduje się obecnie na zaawansowanym etapie. Otwarto już dla konkurencji większość obszarów tego sektora, w przypadku których było to opłacalne i technicznie możliwe. Obszarem, który obecnie jest przedmiotem zainteresowania regulatora sektorowego i na którym konkurencja nie funkcjonuje w wystarczającym stopniu jest sfera lotnisk, w tym obsługa naziemna, czasy operacji lotniczych oraz opłaty lotniskowe.

W Unii Europejskiej, zagadnienie dostępu do rynku obsługi naziemnej reguluje *Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku obsługi naziemnej na lotniskach Wspólnoty*⁷⁰. Ma ona na celu otwarcie dostępu do rynku obsługi naziemnej na lotniskach Wspólnoty. W Polsce rynek obsługi naziemnej reguluje ustawa - *Prawo lotnicze* (wraz z aktem wykonawczym do niej), a uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności obsługi naziemnej reguluje art. 173 przedmiotowej ustawy. Do prowadzenia takiej działalności niezbędne jest również uzyskanie certyfikatu agenta obsługi naziemnej (AHAC), zgodnie z art. 160 ustawy.

⁶⁹ Dz. Urz. WE L 134 z 25 maja 2007 r., s. 4.

⁷⁰ Dz. Urz. WE L 272 z 25 października 1996 r., s. 36.

*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych*⁷¹ określa zasady uzyskiwania zezwoleń, wprowadza ograniczenia liczby zezwoleń dla agentów obsługi naziemnej oraz reguluje sposób i tryb przeprowadzania konkursu. Obecnie projektowana jest nowelizacja tego Rozporządzenia, która przyniesie dalszą liberalizację tego rynku, zapewniając pełną konkurencję na rynku obsługi naziemnej polskich portów lotniczych zgodnie z postanowieniami Dyrektywy 96/67/WE, w szczególności poprzez zniesienie ograniczeń liczbowych w zakresie kategorii 3-5 i 7 usług obsługi naziemnej przewidzianych przez art. 6 ust. 2 Dyrektywy na rzecz pozostawienia jedynie wynikającej z art. 9 Dyrektywy możliwości ich wprowadzenia w uzasadnionych przypadkach wystąpienia w porcie lotniczym szczególnych przeszkód w zakresie powierzchni lub przepustowości, uniemożliwiających otwarcie rynku i/lub wprowadzenie własnej obsługi w stopniu przewidzianym Dyrektywą.

1.2.4. Usługi pocztowe

Rynek usług pocztowych również należy do grupy sektorów liberalizowanych, które w przeszłości były zdominowane przez jednego, państwowego przedsiębiorcę. Tworzenie konkurencji w tym sektorze jest w ostatnich latach niezmiennie częścią rządowej polityki konkurencji.

W ramach prowadzonej liberalizacji, tak jak w przypadku innych opisanych rynków organy rządowe monitorują działalność w sektorze usług pocztowych i wywierają wpływ na działalność podmiotów rynkowych wtedy, gdy zachodzi taka konieczność. Za realizację polityki państwa w tym sektorze odpowiedzialny jest organ regulacyjny - Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej także Prezes UKE).

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej rynek usług pocztowych zaczął podlegać również wspólnotowym regulacjom prawnym. Celem *Wspólnej polityki pocztowej* jest zapewnienie wszystkim klientom i obywatelom UE w całej Wspólnocie stabilnej usługi pocztowej o wysokiej jakości. Obecnie przepisy unijne dotyczące rynku usług pocztowych zawierają się w Dyrektywach:

- *97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych*⁷²;

⁷¹ Dz. U. Nr 128, poz. 1071.

⁷² Dz. Urz. WE L 15 z 21 stycznia 1998 r., s. 14.

- 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych⁷³;
- 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty⁷⁴.

Dokumenty, które regulują podstawowe kwestie dotyczące świadczenia pocztowych usług powszechnych w ramach całej Wspólnoty, ustalają definicję usługi pocztowej, obszar rynku, który jest zastrzeżony dla operatora publicznego, oraz warunki świadczenia usług niezastrzeżonych dla operatora publicznego. Zwracają uwagę na konieczność powstania niezależnych krajowych organów regulacyjnych, których celem byłoby dążenie do liberalizacji i rozwoju usług powszechnych oraz zapewnienie operatorom świadczącym usługi powszechnego dostępu do powszechnej sieci pocztowej. Ustanawiają ponadto normy jakości dotyczące świadczenia usług powszechnych. Dyrektywa 2008/6/WE, która określa zasady funkcjonowania rynku usług pocztowych w warunkach pełnej konkurencji, w szczególności ustala datę całkowitego otwarcia rynku oraz mechanizmy finansowania powszechnych usług pocztowych w przypadku powstania kosztów netto.

Art. 3 Dyrektywy 97/67/WE opisuje regulacje dotyczące powszechnych usług pocztowych. Określa minimalny czas ich świadczenia: w każdy dzień roboczy nie mniej niż pięć dni w tygodniu odbywać się powinno jedno przyjmowanie oraz jedno doręczanie przesyłek, za wyjątkiem okoliczności lub warunków geograficznych uznanych za wyjątkowe przez krajowe organy regulacyjne. Natomiast świadczenie usług powszechnych powinno obejmować co najmniej:

- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych do dwóch kilogramów;
- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie paczek pocztowych do dziesięciu kilogramów oraz doręczanie paczek pocztowych nadesłanych z zagranicy do dwudziestu kilogramów;
- usługi obejmujące przesyłki polecane i przesyłki wartościowe.

⁷³ Dz. Urz. WE L 176 z 5 lipca 2002 r., s. 21.

⁷⁴ Dz. Urz. WE L 52 z 27 lutego 2008 r., s. 3.

Dyrektywa 97/67/WE nakłada również na poszczególne państwa członkowskie szereg obowiązków związanych z usługami powszechnymi. Są one zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej o podjętych działaniach w celu zagwarantowania powszechnej usługi pocztowej w szczególności o tożsamości operatora/operatorów świadczących usługi powszechne. Obowiązki i prawa przypisane operatorom usługi powszechnej będą podane do publicznej wiadomości, będą one określone dowolnie przez każde Państwo Wspólnoty zgodnie z prawem wspólnotowym.

Każde państwo powinno podjąć działania w celu zapewnienia, aby świadczenie usług powszechnych spełniało następujące wymagania:

- usługi winny być zgodne z wymaganiami podstawowymi, dotyczącymi zachowania tajemnicy korespondencji, bezpieczeństwa sieci, przesyłania niebezpiecznych materiałów, gwarantowania zachowania ochrony danych, ochrony środowiska i planowania regionalnego;
- identyczne usługi powinny być świadczone użytkownikom znajdującym się w podobnych warunkach;
- usługi powinny być dostępne bez żadnej formy dyskryminacji (szczególnie wynikającej z czynników politycznych, religijnych bądź ideologicznych);
- usługa powinna zachowywać ciągłość (poza przypadkami siły wyższej);
- świadczenie usług powinno ulegać zmianom, w odpowiedzi na rozwój środowiska technologicznego, ekonomicznego i społecznego oraz potrzeby użytkowników.

Państwa członkowskie ponadto powinny uchwalić i opublikować normy jakości świadczenia usług powszechnych w obrocie krajowym, w celu zagwarantowania wysokiej ich jakości. Powinny być one zgodne z normami określonymi dla usług w obrocie zagranicznym w ramach Wspólnoty.

W Dyrektywie przewidziany został harmonogram liberalizacji usług pocztowych:

- do końca 2005 r. obszar zastrzeżony dla operatora publicznego to przesyłki z korespondencją o wadze do 100g (w Polsce, zgodnie z ustaleniami wynegocjowanymi przed akcesją do UE, limit ten został podniesiony do 350g);
- od 1 stycznia 2006 r. obszar zastrzeżony dla operatora publicznego to przesyłki z korespondencją o wadze do 50g w całej UE (również w Polsce).

Dnia 18 października 2006 r. Komisja Europejska przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z badania perspektywicznego, dotyczącego oceny wpływu, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 r.⁷⁵ W dokumencie nie zostały nakreślone bariery, które mogłyby wydłużyć proces pełnej liberalizacji rynku zgodnie z wcześniejszymi założeniami. Dokument ten podaje datę 1 stycznia 2009 r. jako termin zakończenia transformacji pocztowego rynku wewnętrznego. Taka też data została podana w zaproponowanej przez Komisję nowej *Dyrektywie Pocztowej*. Natomiast w toku prac nad uchwaleniem nowych przepisów, postanowiono, iż ostateczną datą otwarcia rynku będzie 1 stycznia 2011 r., gdyż rynek usług pocztowych nie jest jeszcze przygotowany na pełną konkurencję. Dla państw członkowskich, które przystąpiły do struktur UE po wejściu w życie Dyrektywy 2002/39/WE i mogły napotkać trudności ze sprawnym dostosowaniem rynku do warunków konkurencji, a także dla niektórych państw o niskiej liczbie ludności, małym obszarze, trudnej topografii oraz krajów wyspiarskich przewidziano dodatkowe dwuletnie okresy przejściowe. Polska również znalazła się wśród uprawnionych do skorzystania z tego okresu przejściowego. Zgodnie z przepisami Dyrektywy 2008/6/WE Polska oraz pozostałe uprawnione państwa są zobowiązane powiadomić KE o zamiarze skorzystania z późniejszego wdrożenia dyrektywy do krajowego porządku prawnego do dnia 27 sierpnia 2008 r. Jeżeli Polska skorzysta z okresu przejściowego, to zgodnie z art. 3 Dyrektywy pełna liberalizacja rynku usług pocztowych nastąpi nie później niż z dniem 1 stycznia 2013 r.

W Polsce rynek usług pocztowych uregulowany jest przede wszystkim *ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo Pocztowe*⁷⁶, dodatkowo rynek regulują odrębne rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Polskie prawo w pełni implementuje regulacje zawarte w Dyrektywach 97/67/WE oraz 2002/39/WE. Z dniem 10 października 2007 r. nastąpiła nowelizacja ustawy - *Prawo pocztowe* w związku z przyjęciem *ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*. Zmiany te stanowią kontynuację procesu legislacyjnego mającego zapewnić pełną harmonizację prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Najistotniejsze zmiany dotyczyły sprawozdawczości operatorów publicznych, procedury

⁷⁵ *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – badanie perspektywiczne dotyczące oceny wpływu, jaki na usługi powszechne wywrze pełna liberalizacja rynku pocztowego w 2009 roku*, Bruksela 18.10.2006 kom(2006)596.

⁷⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.

ustalania regulaminów pocztowych, w szczególności usług powszechnych, oraz mechanizmów kontroli poziomu cen powszechnych usług pocztowych. Pierwsza zmiana dotyczyła nałożenia na operatorów pocztowych obowiązku przedkładania danych o świadczonych usługach w ujęciu wartościowym. Nowy przepis stanowić będzie podstawę do rzetelnego określenia stanu konkurencji na rynku. Nowelizacja art. 49 ustawy - *Prawo pocztowe* daje Prezesowi UKE prawo zgłoszenia sprzeciwu do projektu regulaminu świadczenia powszechnych usług pocztowych w sytuacji, w której zdaniem organu regulacyjnego jest on sprzeczny z prawem, jest to w istocie narzędzie do ochrony interesów korzystających z tych usług. Ostatnia zmiana dotyczy kontroli poziomu cen powszechnych usług pocztowych. Daje ona możliwość Prezesowi UKE wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy postanowienia cennika są niezgodne z obowiązującą ustawą - *Prawo Pocztowe*. Przepis taki daje możliwość szybkiej reakcji na zakwestionowane zmiany cennikowe oraz będzie ułatwiać kontrolę podmiotów posiadających dominującą pozycję na rynku w zakresie jej nadużywania.

Ustawa - *Prawo pocztowe* określa zasady wykonywania działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu działalności w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek w obrocie krajowym i zagranicznym. Ponadto ustawodawca zaznaczył, które rodzaje działalności pocztowej wymagają zezwolenia, a które podlegają jedynie wpisowi do rejestru operatorów pocztowych, oraz te, które nie wymagają żadnego wpisu.

Zgodnie z art. 6 wyżej wymienionej ustawy działalność, która nie wymaga żadnego wpisu, to działalność polegająca na przyjmowaniu, przemieszczaniu i dostarczaniu druków bezadresowych. Działalnością wymagającą zezwolenia jest przyjmowanie, przemieszczanie i dostarczanie przesyłek o masie do 2000g oraz przesyłek dla ociemniałych, pozostałe rodzaje działalności pocztowej podlegają wpisowi do rejestru operatorów pocztowych.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zgodnie z art. 8 ustawy - *Prawo pocztowe*, jest organem właściwym w sprawach zezwoleń oraz wpisu do rejestru. Do dnia 13 stycznia 2006 r. funkcję tę pełnił Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Zezwolenia wydaje się na wniosek pisemny, na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 25 lat i na obszar nie mniejszy niż województwo. Prezes UKE prowadzi rejestr operatorów pocztowych, który obejmuje takie informacje jak:

- oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedziby i adresu;
- numer w rejestrze przedsiębiorców lub innym właściwym oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- opis zakresu wykonywanej działalności pocztowej;
- data ważności zezwolenia - w przypadku działalności podlegającej konieczności jego posiadania.

Dodatkowo Prezes UKE został przez ustawodawcę zobowiązany do corocznego przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw łączności oceny funkcjonowania rynku usług pocztowych wraz z wynikami z przeprowadzonych kontroli działalności pocztowej w terminie do 15 maja każdego roku. Ocena ta dokonywana jest na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorstw prowadzących działalność pocztową. Są one zobligowane do przekazywania Prezesowi UKE danych dotyczących zakresu wykonywanej działalności, sprzedaży usług pocztowych w ujęciu ilościowym i wartościowym, liczby placówek operatora, skrzynek nadawczych oraz informacji dotyczących reklamacji i sposobu ich rozpatrzenia.

Ustawa - *Prawo pocztowe* przyznaje status operatora publicznego państwowemu przedsiębiorstwu użyteczności publicznej „Poczta Polska” (art. 46 ust. 2), które, z mocy ustawy, zobowiązane jest do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Ponadto ww. ustawa określa usługi zastrzeżone, na które przysługuje operatorowi publicznemu wyłączność (art. 47). Mogą być one świadczone przez inne podmioty, pod warunkiem, że opłata pobrana przez operatora będzie wynosić dwu i półkrotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych operatora publicznego (art. 47 ust.2). Obszar zastrzeżony będzie obowiązywał do czasu pełnej liberalizacji rynku pocztowego w Polsce.

Dyrektywa 2008/6/WE przewiduje całkowite otwarcie całego wspólnotowego rynku pocztowego na konkurencję najpóźniej z dniem 1 stycznia 2013 r. Biorąc pod uwagę, że obecnie zastrzeżony dla operatorów publicznych obszar rynku jest atrakcyjny także dla pozostałych operatorów pocztowych należy przewidywać, że liberalizacja sektora pocztowego wpłynie na wzrost jakości usług pocztowych, jak również obniżenie poziomu cen usług, zwłaszcza przesyłek z korespondencją. Zjawisko takie będzie miało miejsce

prawdopodobnie również na rynku polskim, gdzie Poczta Polska zajmuje pozycję dominującą.

2. Wspólnotowy wymiar polityki konkurencji

Od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej tj. od 1 maja 2004 r. Prezes UOKiK jest zobowiązany do bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego z zakresu ochrony konkurencji, w tym postanowień *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE).

Najważniejsze postanowienia dotyczące ochrony konkurencji zostały zapisane w *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, a następujące artykuły określają ogólne ramy wspólnotowych regulacji:

- art. 81 TWE zawiera przepisy, kierowane do przedsiębiorców, dotyczące porozumień ograniczających konkurencję, a także precyzuje wyjątki, kiedy takie porozumienia będą wyłączone spod zakazu,
- art. 82 TWE zawiera przepisy, kierowane do przedsiębiorców, zakazujące nadużywania pozycji dominującej,
- art. 87 – 89 TWE, zawierają przepisy kierowane do państw członkowskich, regulujące nadzór nad pomocą publiczną.

Dodatkowo Rozporządzenie 139/2004⁷⁷ określa przepisy dotyczące prewencyjnej kontroli koncentracji.

Od dnia 1 maja 2004 r. Prezes Urzędu dzieli swoje kompetencje w zakresie ochrony konkurencji z Komisją Europejską. Zakres podziału uprawnień wynika z przepisów *Rozporządzenia Nr 1/2003 w sprawie stosowania reguł konkurencji określonych w art. 81 i 82 Traktatu*⁷⁸, które weszło w życie w dniu rozszerzenia UE o 10 nowych państw, w tym o Polskę, a także z *Rozporządzeń Nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorców* oraz *Nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE*⁷⁹. Przy czym w sprawie warunków dopuszczalności i zasad udzielania pomocy publicznej można mówić o wyłącznych kompetencjach Komisji Europejskiej, gdzie uprawnienia krajów członkowskich ograniczają się jedynie do monitorowania działań w tym zakresie.

⁷⁷ Dz. Urz. WE L 24 z 29 stycznia 2004 r., s. 1.

⁷⁸ Dz. Urz. WE L 1 z 4 stycznia 2003 r., s. 1.

⁷⁹ *Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. Nr 659/1999* (Dz. Urz. WE L83 z 27 marca 1999 r., s. 1).

2.1. Zwalczenie praktyk ograniczających konkurencję

Kompetencje w zakresie bezpośredniego stosowania przez organy krajowe przepisów prawa wspólnotowego zostały określone w *Rozporządzeniu 1/2003 w sprawie wprowadzania w życie reguł ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*. Prezes UOKiK nadal posiada wyłączną kompetencję w zakresie zwalczania porozumień ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej na terenie kraju, o ile praktyki te nie mogą mieć wpływu na handel pomiędzy krajami członkowskimi. Zastosowanie znajdują wówczas przepisy prawa krajowego w zakresie ochrony konkurencji. W przypadku praktyk, które mogą mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi stosowane są, obok krajowych, przepisy prawa wspólnotowego.

W przypadku praktyk ograniczających konkurencję o wymiarze wspólnotowym (mogących wywierać wpływ na handel między państwami członkowskimi), mamy zatem do czynienia z ograniczoną kompetencją Prezesa Urzędu lub kompetencją równoległą – zastosowane może być jednocześnie prawo krajowe i prawo wspólnotowe. Jeżeli krajowe organy ochrony konkurencji lub sądy państw członkowskich stosują krajowe prawo konkurencji w zakresie antykonkurencyjnych porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk, które mogą wpłynąć na handel między państwami członkowskimi, powinny także stosować art. 81 TWE. Analogicznie, gdy krajowe organy ochrony konkurencji stosują krajowe prawo konkurencji w odniesieniu do praktyk nadużywania pozycji dominującej, które mogą mieć wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi powinny stosować również art. 82 TWE.

Jednocześnie krajowe przepisy prawne nie mogą traktować porozumień, decyzji związków przedsiębiorców lub uzgodnionych praktyk, w sposób bardziej restrykcyjny niż robi to prawo wspólnotowe. W szczególności nie może to prowadzić do zakazania porozumień, decyzji związków przedsiębiorców lub uzgodnionych praktyk, które w myśl prawa wspólnotowego byłyby dozwolone. W stosunku do działań jednostronnych przedsiębiorców (nadużywanie pozycji dominującej) państwa członkowskie mogą stosować krajowe przepisy także wówczas, gdy są one surowsze od przepisów wspólnotowych.

Przesłanką do wykorzystania nowych uprawnień w zakresie wydawania decyzji jest to, że są one uregulowane również w prawie krajowym. Jednakże, art. 11 ust. 6 Rozporządzenia

1/2003 mówi, iż wszczęcie postępowania przez Komisję w sprawie o naruszenie art. 81 lub 82 TWE pozbawia organy ochrony konkurencji państw członkowskich kompetencji do stosowania art. 81 i 82 TWE w tym zakresie.

Przepisy Rozporządzenia 1/2003 (art. 11) przewidują, iż Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich stosują wspólnotowe reguły w ścisłej współpracy. Współpraca ta realizowana jest w ramach *Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN)*⁸⁰, której istnienie otwiera możliwości dyskusji i współpracy przy wdrażaniu wspólnotowej polityki konkurencji.

W obwieszczeniu Komisji w sprawie współpracy w ramach ECN dla określenia właściwości w danej sprawie przyjęto zasadę, zgodnie z którą sprawy z przewagą elementu krajowego powinny być rozpatrywane przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich, ponieważ organy te mogą skutecznie przeciwdziałać naruszeniom prawa. Jeśli natomiast sprawa dotyczy w istotnym stopniu więcej niż trzech państw członkowskich lub jeżeli z innych przyczyn należy ją zakończyć decyzją o mocy wiążącej na całym obszarze Wspólnoty, właściwa do rozpoznania sprawy jest Komisja Europejska.

Rozporządzenie 1/2003 rozszerzyło uprawnienia dochodzeniowe Komisji w zakresie czynności kontrolnych, dając jej prawo przeszukiwania nie tylko pomieszczeń przedsiębiorstwa, lecz również innych pomieszczeń, w szczególności mieszkań prywatnych (art. 20 ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 ww. Rozporządzenia). W Polsce zgodnie z art. 20 ust 7 Rozporządzenia 1/2003 Komisja może podjąć takie działania dopiero po uzyskaniu zgody Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i zasięgnięciu opinii Prezesa UOKiK. Wspólne kontrole mogą być prowadzone gdy:

- Prezes UOKiK udziela pomocy organowi ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego zajmującemu się sprawą,
- kontrole prowadzone są równolegle przez kilka organów ochrony konkurencji,
- organ krajowy udziela pomocy Komisji Europejskiej.

Ponadto Komisja Europejska może się zwrócić do Prezesa Urzędu z prośbą o samodzielne przeprowadzenie kontroli przedsiębiorców na terytorium Polski (art. 20 ww. Rozporządzenia).

⁸⁰ European Competition Network.

2.2. Kontrola koncentracji

Zgodnie z przepisami Rozporządzenia 139/2004 w sprawach z zakresu kontroli koncentracji przedsiębiorców wyłączony zostaje system równoległych kompetencji. W odniesieniu do koncentracji o zasięgu wspólnotowym istnieje wyłączna właściwość Wspólnoty Europejskiej. Do koncentracji opisanych w art. 1 Rozporządzenia 139/2004 stosuje się przepisy tego Rozporządzenia, a wyłączne kompetencje do ich rozpatrywania posiada Komisja Europejska.

Koncentracja ma wymiar wspólnotowy, jeśli równocześnie spełnia następujące przesłanki:

- łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 5 000 mln EUR;
- łączny obrót przypadający na Wspólnotę, każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw, wynosi więcej niż 250 mln EUR.

Wyjątkiem jest przypadek w którym, każdy z zainteresowanych przedsiębiorców uzyskuje więcej niż dwie trzecie łącznych obrotów przypadających na Wspólnotę na terenie jednego państwa członkowskiego.

Koncentracja, w przypadku której wyżej wymienione progi nie zostały przekroczone, może nadal posiadać wymiar wspólnotowy, jeśli:

- łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 2 500 mln EUR;
- w każdym z co najmniej trzech państw członkowskich łączny obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 100 mln EUR;
- w każdym z co najmniej trzech państw członkowskich łączny obrót każdego, z co najmniej dwóch zainteresowanych wynosi więcej niż 25 mln EUR;
- łączny obrót przypadający na Wspólnotę każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 100 mln EUR.

Wyjątkiem od zasady rozpatrywania koncentracji mających wymiar wspólnotowy, czyli spełniających powyższe kryteria, jest sytuacja opisana w art. 4 ust. 4 Rozporządzenia 139/2004. W myśl tego przepisu zainteresowani przedsiębiorcy mogą przed dokonaniem zgłoszenia poinformować Komisję, iż koncentracja może znacząco wpłynąć na konkurencję na rynku danego państwa członkowskiego i z tego względu powinna zostać

rozpatrzona przez to właśnie państwo. Komisja taki wniosek niezwłocznie przekazuje wszystkim państwom członkowskim, a państwo członkowskie wymienione we wniosku w terminie 15 dni wyraża zgodę lub sprzeciw wobec prośby o przekazanie sprawy.

Dodatkowo, na podstawie tzw. zasady jednego okienka (*one-stop-shop*) przedsiębiorstwa, które byłyby zobowiązane do zgłoszenia koncentracji w więcej niż trzech państwach członkowskich mogą wykorzystać przepisy art. 4 ust. 5 Rozporządzenia 139/2004 i wnieść o rozpatrzenie sprawy przez Komisję. Wtedy to Komisja przesyła wniosek do wszystkich państw członkowskich, a państwa uprawnione do badania koncentracji w terminie 15 dni mogą złożyć swój sprzeciw. W sytuacji, kiedy żaden z uprawnionych krajów nie zgłosił sprzeciwu koncentracja zostaje zbadana przez Komisję.

Na podstawie przepisów art. 9 Komisja Europejska może skierować koncentrację do rozpatrzenia przez władze danego państwa członkowskiego w przypadku, kiedy koncentracja grozi znaczącym zakłóceniem konkurencji na rynku państwa członkowskiego, który ma wszelkie cechy odrębnego rynku lub/i nie stanowi on znacznej części wspólnego rynku.

Z drugiej strony Rozporządzenie 139/2004 w art. 22 dopuszcza możliwość przekazania przez Prezesa UOKiK koncentracji do rozpatrzenia przez Komisję w oparciu o przepisy prawa wspólnotowego. Takie działanie Prezes UOKiK może podjąć samodzielnie lub wspólnie z organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich, nawet w odniesieniu do koncentracji nieposiadającej wspólnotowego charakteru, ale mającej wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagrażającej w istotny sposób konkurencji na terytorium Polski lub pozostałych państw składających wniosek.

Z uwagi na fakt, iż terminy przewidziane dla złożenia wniosku z art. 22 czy art. 9, jak również wyrażenia sprzeciwu bądź zgody z art. 4 ust. 4 i 5 są krótkie i wynoszą 15 dni roboczych, konieczne jest sprawne działanie Prezesa UOKiK w tym zakresie. W tym czasie bowiem Prezes UOKiK powinien dokonać oceny zasadności i celowości ewentualnego wystąpienia do Komisji Europejskiej. Dlatego też nieodzowna jest szybka analiza danej sprawy, a niekiedy również współpraca z organami konkurencji poszczególnych państw członkowskich.

CZĘŚĆ II: ZAŁOŻENIA POLITYKI KONKURENCJI NA LATA 2008 – 2010

Konkurencja pomiędzy przedsiębiorcami jest jednym z głównych elementów gospodarki wolnorynkowej. Współzawodnictwo w oferowaniu dóbr lub usług, albo inaczej, w zaspokajaniu potrzeb konsumentów prowadzi do wzrostu efektywności i innowacyjności przedsiębiorstw, a co za tym idzie do wzrostu dobrobytu konsumentów oraz do podniesienia konkurencyjności gospodarki krajowej.

Ponieważ konkurencja jest elementem funkcjonowania wszystkich sektorów gospodarki narodowej, program jej rozwoju jakim jest „*Polityka konkurencji na lata 2008 – 2010*” ma charakter horyzontalny. Punktem wyjścia dla niej nie są poszczególne rynki, ale kategorie działań, jakie muszą być podjęte w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania mechanizmu konkurencji na możliwie największej liczbie rynków. Polityka Rządu względem konkurencji musi być zatem analizowana na trzech płaszczyznach, które tworzą:

- ochrona konkurencji,
- tworzenie konkurencji,
- wspieranie konkurencji.

Na większości rynków składających się na gospodarkę kraju mamy do czynienia z efektywnie działającą konkurencją. Niemniej występuje szereg sytuacji, które mogą prowadzić do ograniczenia lub w skrajnych przypadkach do jej wyeliminowania. Stąd niezbędne są działania w zakresie ochrony konkurencji. Organem właściwym w tym zakresie jest Prezes UOKiK wykonujący zadania, jakie wyznacza mu *ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*.

We wszystkich gospodarkach rynkowych występują rynki, na których konkurencja albo nie istnieje, albo jest w znacznym stopniu ograniczona. Wpływ na taki stan rzeczy ma wiele różnych czynników. Na części rynków konkurencja nie może wystąpić z uwagi na techniczne uwarunkowania prowadzonej tam działalności gospodarczej. Na innych ograniczenia dotyczące konkurencji wynikają z przyczyn historycznych i prawnych. Od kilku dziesięcioleci rozwinięte gospodarczo kraje podejmują działania w celu liberalizacji i deregulacji tych ostatnich rynków, tak aby konkurencja działała na nich w jak najszerszym zakresie reguły konkurencji. Proces taki, polegający na tworzeniu

i intensyfikowaniu konkurencji w sektorach, w których występuje ona w ograniczonym stopniu, również w Polsce ma miejsce, a za jego przebieg odpowiadają głównie podmioty pełniące rolę regulatorów sektorowych.

Trzecim obszarem oddziaływania polityki konkurencji jest wspieranie konkurencji, albo inaczej mówiąc tworzenie korzystnych warunków prawnych oraz przychylnego klimatu społecznego stymulującego jej rozwój. Działania na tym obszarze są podejmowane przez szeroki krąg instytucji rządowych, które przez swoje działania mogą mieć pozytywny wpływ na konkurencję.

Założenia „*Polityki konkurencji na lata 2008 – 2010*” jedynie wymieniają ogólne cele polityki konkurencji, wynikają one bowiem z przepisów prawa tworzących system ochrony konkurencji. Dokument skupia się natomiast na priorytetach, których wykonanie uznano za kluczowe w najbliższych latach.

W opisie każdego z priorytetów uwzględniono podział na działania, które będą realizowane w jego ramach. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 13 ust. 1 pkt 6 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁸¹, każdemu działaniu przypisano wskaźniki wykonania, które mają służyć ocenie postępu w ich realizacji. Wskaźniki odnoszą się, jeśli to możliwe, do poszczególnych zadań prowadzących do implementacji wskazanych działań. Nie przewidziano wskaźników dla zadań mających charakter czynności wykonywanych na bieżąco, w sposób ciągły, niekończących się jednym, konkretnym rezultatem. W przypadku zadań jednorazowych, krótkotrwałych lub których wykonanie jest niestopniowalne lub niemożliwe do podzielenia na elementy składowe przyjęto wskaźnik o charakterze „zero-jedynkowym” (wykonanie zadania – wartość 1; niewykonanie – wartość 0). W przypadku zadań jednorazowych, długotrwałych, w przypadku których możliwe jest oszacowanie stopnia wykonania w odniesieniu do rezultatu końcowego, przyjęto wskaźnik procentowy (zakończenie realizacji zadania przewidzianym rezultatem – 100%).

„Harmonogram realizacji priorytetów „*Polityki konkurencji na lata 2008 – 2010*”” umieszczony w końcowej części dokumentu zawiera spis wszystkich zadań, jakie będą realizowane w ramach poszczególnych Priorytetów i Działań jednocześnie nakreślając horyzont czasowy ich realizacji i wskazując instytucje odpowiedzialne.

⁸¹ Dz. U. Nr 227, poz. 1658.

Dokument nie odnosi się natomiast do kwestii finansowania realizacji poszczególnych zadań. Wynika to z kilku przesłanek:

1. Szereg zadań, o których mowa w dokumencie, nie ma charakteru ilościowego, ale charakter jakościowy. Ich realizacja bardzo często będzie wymagała jedynie zmian w sposobie działania bądź też modyfikacji już realizowanych procedur. Koszty finansowe tego typu działań są trudne do oszacowania i stanowią część finansowania pracy bieżącej poszczególnych instytucji.
2. Ponieważ polityka konkurencji jest strategią horyzontalną, grupuje ona szereg zadań, które należą do innych strategii sektorowych albo do ustawowych zadań realizowanych na bieżąco przez poszczególne resorty.
3. **„Polityka konkurencji na lata 2008 – 2010” będzie realizowana w oparciu o bieżące środki budżetowe UOKiK oraz innych resortów i instytucji odpowiedzialnych za jej wdrażanie.** Jej realizacja nie będzie wymagała dodatkowego finansowania, w tym np. wykorzystywania specjalnie na ten cel pozyskanych środków wspólnotowych.

Ponieważ dokument „*Polityka konkurencji na lata 2008 – 2010*” ma dłuższy horyzont czasowy niż poprzednie tego typu dokumenty, przyjmuje się dwufazowy monitoring jej realizacji. Na początku 2010 r. Prezes UOKiK sporządzi raport cząstkowy z jej wykonania podsumowujący stopień realizacji działań przewidzianych na pierwsze dwa lata obowiązywania dokumentu⁸². Ponadto, na początku 2011 r. sporządzony zostanie raport przedstawiający stopień realizacji całej strategii.

⁸² Wybór terminu sporządzenia raportu cząstkowego wynika z dużej liczby zadań, które według Harmonogramu mają być zrealizowane do końca 2009 r.

Obszar I: Ochrona konkurencji

Obszar ochrony konkurencji obejmuje te działania państwa, które zmierzają do usunięcia z życia gospodarczego zachowań przedsiębiorców i władzy publicznej⁸³ prowadzących do ograniczenia lub wyeliminowania konkurencji oraz powstrzymują procesy, które w konsekwencji prowadzą do powstawania na rynku warunków niekorzystnych do rozwoju konkurencji.

Cele polityki konkurencji realizowanej przez Rząd w obszarze ochrony konkurencji to:

- 1. Zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję.*
- 2. Przeciwdziałanie ograniczaniu konkurencji poprzez kontrolę koncentracji.*
- 3. Monitorowanie zniekształcającego konkurencję wpływu udzielanej pomocy publicznej.*

W celu efektywnej realizacji tych celów wyznaczono cztery priorytetowe grupy działań odzwierciedlające największe wyzwania dla bieżącej polityki państwa w tym obszarze:

- zwiększanie efektywności ochrony konkurencji w gospodarce narodowej poprzez dostosowywanie narzędzi i metod działania do wymogów tworzącej się gospodarki opartej na wiedzy,
- zwalczanie praktyk hamujących rozwój konkurencji na rynkach podlegających deregulacji i liberalizacji,
- usprawnianie działań organu antymonopolowego na rynkach lokalnych,
- podnoszenie sprawności systemu monitorowania udzielania pomocy publicznej.

Priorytet 1: Zwiększanie efektywności ochrony konkurencji w gospodarce narodowej poprzez dostosowywanie narzędzi i metod działania do wymogów tworzącej się gospodarki opartej na wiedzy

Prawo ochrony konkurencji w Polsce funkcjonuje od końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, a wyspecjalizowany organ antymonopolowy został utworzony w 1990 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zdążył zatem już wypracować skuteczne metody

⁸³ Prezes UOKiK monitoruje przyznawanie pomocy publicznej, która może zakłócić konkurencję.

zwalczania praktyk antykonkurencyjnych, pozwalające na efektywne wykorzystanie instrumentarium prawnego, w jakie został wyposażony Prezes UOKiK.

Planując rozwój krajowej polityki konkurencji na kolejne trzy lata nie można jednak nie brać pod uwagę dwóch bardzo istotnych zjawisk:

- rozwoju gospodarki światowej, w tym gospodarek wschodzących, jak również coraz większej integracji gospodarek narodowych wynikającej z tendencji globalizacyjnych,
- szybkiego tempa rozwoju nowych technologii, w szczególności informatycznych, które powoduje, że w coraz szerszym zakresie mamy do czynienia z gospodarką opartą na wiedzy, w której decydujące znaczenie ma informacja.

W polskiej gospodarce w znacznym stopniu widoczny jest wpływ obu wymienionych zjawisk. Pomimo że okres najistotniejszych dostosowań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej wydaje się być zakończony, jednak w ramach samej Wspólnoty nadal są podejmowane dalsze działania prowadzące do coraz ściślejszej współpracy gospodarczej krajów członkowskich.

Znaczący wpływ na przedsiębiorców działających w Polsce ma rozwój nowych technologii. Przewaga konkurencyjna przedsiębiorcy w znacznej mierze zależy obecnie od tempa pozyskiwania wiedzy i informacji oraz możliwości jej przetworzenia i zastosowania. Konkurencja pomiędzy przedsiębiorcami przenosi się na zupełnie nowe płaszczyzny. Wpływa to również na nieco odmienny charakter praktyk antykonkurencyjnych, z jakimi ma do czynienia Urząd, a przede wszystkim na konieczność dokonania zmian w sposobie ścigania naruszeń konkurencji, w tym gromadzenia materiału dowodowego.

Nie bez znaczenia jest też tutaj szereg zmian, jakie do systemu ochrony konkurencji wprowadziła nowa ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* (patrz Część I). Najbliższe lata będą okresem, w którym zmiany te będą w pełni inkorporowane do praktyki Urzędu. Nie chodzi tutaj o zmiany formalne i organizacyjne, bo te dokonały się wraz ze zmianą prawa, ale o jak najefektywniejsze dostosowanie metod pracy Urzędu do wymogów nowych przepisów.

Organ antymonopolowy w najbliższych trzech latach musi zatem podjąć szereg działań, które spowodują, że będzie on w stanie sprostać powyższym wyzwaniom.

Działanie A: Dostosowanie metod działania organu antymonopolowego, w szczególności postępowania dowodowego, do zmian w gospodarce

Postępująca informatyzacja życia społecznego i gospodarczego powoduje, że przedsiębiorstwa działają w zupełnie innym otoczeniu niż jeszcze kilka lat temu. Zarówno sposób organizacji przedsiębiorstwa, jak i sposób prowadzenia przez niego operacji na rynku warunkują w znacznym stopniu nowe technologie oraz sposoby komunikowania się.

W związku z powyższym przed organem antymonopolowym stoją trzy główne zadania:

- obejmowanie nadzorem coraz to nowych typów działalności i skuteczne egzekwowanie w stosunku do nich przestrzegania prawa konkurencji,
- wykorzystywanie instrumentarium prawa konkurencji w sposób pozwalający na jego możliwie najefektywniejsze zastosowanie w stosunku do nowych form stosunków gospodarczych,
- stosowanie w postępowaniach antymonopolowych nowych form dowodów uwzględniających postęp techniczny.

Prawo i praktyka antymonopolowa kształtowały się na świecie przez dziesięciolecia. Stąd stosowane rozwiązania prawne odnoszą się do tradycyjnych form prowadzenia działalności gospodarczej. Przez lata praktyka antymonopolowa dostosowywała się do zmian zachodzących na rynku, co niekiedy później znajdowało odzwierciedlenie również w przepisach prawnych. W ostatnich dekadach dostrzegamy jednak znaczące „przyśpieszenie” postępu technicznego i ciągłe pojawianie się nowych, wyrafinowanych technicznie produktów i usług oraz nowych form oferowania ich konsumentom.

Niejednokrotnie trudno jest poddać dogłębnej ocenie sytuację na szybko zmieniających się rynkach i podjąć właściwe decyzje dotyczące interwencji antymonopolowej. Praktyka antymonopolowa zaleca ostrożność w odniesieniu do nie w pełni ukształtowanych rynków. Z drugiej strony można zaobserwować przypadki ograniczania rozwoju konkurencji na rynkach, które we wczesnej fazie rozwoju zostały zdominowane przez jedną firmę. Dobrym przykładem są postępowania antymonopolowe prowadzone przez Komisję Europejską przeciw koncernowi Microsoft.

Osobną kwestią są trudno poddające się klasyfikacji nowe usługi finansowe, jak również cała sfera działalności gospodarczej prowadzonej za pomocą nowych mediów, a przede wszystkim za pomocą Internetu. W chwili obecnej obserwujemy rewolucję w handlu detalicznym polegającą przede wszystkim na systematycznym zwiększaniu się obrotów sklepów internetowych.

Nowym wyzwaniem dla organu antymonopolowego jest stały monitoring zmian zachodzących w działalności związanej z nowymi technologiami i dostosowywanie praktyki antymonopolowej do zmian rynkowych. Chodzi przede wszystkim o dokonywanie właściwej interpretacji istniejących przepisów prawnych.

Tego typu ewolucja musi na bieżąco zachodzić również w praktyce polskiego organu antymonopolowego. Jako przykład mogą posłużyć zmiany w stosowanych przez Prezesa UOKiK definicjach rynku właściwego. Na przykład organ antymonopolowy traktował telewizję kablową oraz telewizję cyfrową jako dwa odrębne, niesubstytucyjne produkty, stąd też traktował rynek usług telewizji kablowej oraz rynek usług platform cyfrowych oddzielnie. Wynikało to przede wszystkim z takiego postrzegania tych usług przez konsumentów. Zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach na rynku, doprowadziły jednak do sytuacji, w której większość nabywców uważa, że bez problemu można zastąpić telewizję kablową telewizją cyfrową, tak też zmieniło się orzecznictwo Prezesa UOKiK. Zmiana została również zaakceptowana przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Biorąc pod uwagę tempo zachodzących zmian należy stwierdzić, że niewątpliwie bardzo istotnym zadaniem Prezesa UOKiK będzie badanie rynków pod kątem zachodzących na nich zmian i dostosowywanie linii orzeczniczej do tych zmian w celu możliwie najefektywniejszej ochrony konkurencji.

Bardzo istotną kwestią jest również dostosowywanie postępowania dowodowego do wymogów współczesnej gospodarki. Często się zdarza, że dowody świadczące o zaangażowaniu przedsiębiorcy w działalność antykonkurencyjną, np. zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia, istnieją jedynie w wersji elektronicznej.

Dowody takie są nierzadko pozyskiwane w trakcie kontroli bądź kontroli z przeszukaniem. Coraz częściej o sukcesie takiego przedsięwzięcia decyduje skuteczne przeszukanie systemu komputerowego przedsiębiorcy i gromadzonych przez niego elektronicznych nośników danych.

W latach 2008 – 2010 niezbędne będzie zatem stworzenie przez Prezesa UOKiK strategii pozyskiwania i wykorzystywania w postępowaniu dowodowym dowodów elektronicznych w szerokim zakresie. Organ antymonopolowy ma już w tej kwestii pewne sukcesy, jednak wskazane jest, w okresie obowiązywania polityki:

- dokonanie przeglądu procedur prawnych w zakresie postępowania dowodowego,
- dostosowanie posiadanego sprzętu elektronicznego do wymogów, jakie stawia uczestnictwo informatyków w kontrolach i przeszukaniach,
- przeszkolenie pracowników w zakresie gromadzenia (w tym kopiowania) i wykorzystywania elektronicznych dowodów.

Działanie I.1.A.			
Dostosowanie metod działania organu antymonopolowego, w szczególności postępowania dowodowego, do zmian w gospodarce			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Przegląd procedur prawnych w zakresie postępowania dowodowego	50%	50%	-
Diagnoza potrzeb sprzętowych w zakresie zbierania i przetwarzania elektronicznych materiałów dowodowych	1	-	-
Zakup (względnie pozyskanie na innych warunkach) potrzebnego sprzętu	-	100%	-
Zorganizowanie szkolenia z zakresu pozyskiwania i wykorzystywania elektronicznych materiałów dowodowych (ilość szkoleń)	-	1	-

Działanie B: Analiza i ewentualna aktualizacja przepisów ustawy antymonopolowej w celu optymalizacji ochrony konkurencji w gospodarce

Jak już zostało wspomniane, jednym z czynników, jaki wpłynął na konstrukcję priorytetów polityki konkurencji realizowanej w Obszarze I, była zmiana, jaka zaszła w prawie, a mianowicie wejście w życie *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*. Pierwsze trzy kwartały stosowania przepisów nowej ustawy dowiodły, że wprowadzone zmiany były potrzebne i korzystnie wpłynęły na pracę urzędu, a w konsekwencji i na ochronę konkurencji.

Niezbędna jest jednak ciągła analiza przepisów ustawy pod kątem możliwości ich skutecznego stosowania w celu eliminacji antykonkurencyjnych praktyk.

Działanie B dotyczy niezbędnych dostosowań do zmieniających się realiów, w jakich działają przedsiębiorcy. Większość koniecznych zmian zostanie wdrożona bez konieczności zmiany regulacji prawnych zapisanych w ustawie *o ochronie konkurencji i konsumentów* oraz rozporządzeń wykonawczych do niej. Niemniej, należy przewidzieć możliwość, że niektóre z koniecznych zmian w działaniu organu antymonopolowego będą wymagały również zmian legislacyjnych.

Najpóźniej do końca 2009 r. Prezes UOKiK podsumuje rezultaty prowadzonego monitoringu skuteczności przepisów ustawy antymonopolowej oraz analiz sporządzanych w innych celach oraz sporządzi diagnozę co do konieczności ewentualnej nowelizacji ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Jeśli w wyniku diagnozy zapadnie decyzja o braku konieczności zmiany przepisów, kontynuowany będzie monitoring, natomiast w przypadku uznania przez organ antymonopolowy nowelizacji za konieczną, zostanie przygotowany projekt tego aktu prawnego.

Działanie I.1.B.			
Analiza i ewentualna aktualizacja przepisów ustawy antymonopolowej w celu optymalizacji ochrony konkurencji w gospodarce			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Diagnoza w zakresie konieczności nowelizacji ustawy <i>o ochronie konkurencji i konsumentów</i>	1		-

Działanie C: Dalsze zwiększanie znaczenia analiz ekonomicznych w działalności organu antymonopolowego

Ponieważ o naruszeniu prawa konkurencji rozstrzyga organ administracyjny w ramach sformalizowanego postępowania, a weryfikacja jego decyzji dokonuje się w postępowaniu sądowym, kwestiami związanymi z eliminacją praktyk antykonkurencyjnych przez wiele dekad zajmowali się przede wszystkim prawnicy. Kwestie ekonomiczne, jakkolwiek zawsze były obecne w praktyce organów antymonopolowych, to jednak odgrywały rolę drugorzędną.

W dwóch ostatnich dekadach rola teorii ekonomii i ekonomistów w praktyce antymonopolowej zaczęła stopniowo wzrastać. W Europie najwidoczniejszym tego przykładem było utworzenie w ramach Dyrektoriatu ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej stanowiska Głównego Ekonomisty, zarządzającego zespołem ekonomistów.

W UOKiK od 2002 r. również funkcjonuje departament ekonomiczny, a jego rola stopniowo wzrasta. W wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzjach brany jest pod uwagę w chwili obecnej ich aspekt ekonomiczny, tzn. rozpatrywana jest prawidłowość rozumowania, na jakim opiera się twierdzenie o szkodliwości danego zachowania przedsiębiorców oraz prawdopodobny wpływ, jaki wydanie decyzji w takim kształcie będzie mieć dla funkcjonowania rynków. Każdy projekt decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i kontroli koncentracji jest opiniowany pod takim właśnie kątem.

Najbardziej skomplikowane oraz najistotniejsze dla gospodarki kraju sprawy rozpatrywane są przez wewnętrznie tworzone zespoły złożone z prawników i ekonomistów, co gwarantuje możliwie najbardziej wszechstronną ocenę sprawy. Ponadto w niektórych postępowaniach ekonomiści pracują jako doradcy lub też rozstrzygają wybrane problemy.

Bardzo ważnym aspektem zwiększania znaczenia analiz ekonomicznych w pracy organu antymonopolowego jest również prowadzenie badań rynku. Mają one istotne znaczenie nie tylko dla wykrywania naruszeń prawa konkurencji oraz rozstrzygania prowadzonych przez organ antymonopolowy spraw, ale również wpływają na tworzenie polityki konkurencji prowadzonej przez organ antymonopolowy, chociażby w sektorach liberalizowanych (o czym mowa szerzej w Priorytecie 2 z Obszaru I).

W ostatnich latach wśród ekonomistów pracujących w organach antymonopolowych państw członkowskich UE oraz w Komisji Europejskiej trwa dyskusja na temat zastosowania teorii ekonomii w wykrywaniu antykonkurencyjnych porozumień. Zespół Głównego Ekonomisty Dyrektoriatu ds. Konkurencji Komisji Europejskiej przygotował stosowne opracowanie na ten temat. Jednym z zadań organu antymonopolowego będzie stworzenie własnych, wewnętrznych wskazówek dotyczących tego problemu.

Najistotniejsze zadania organu antymonopolowego z zakresu zwiększania znaczenia analiz ekonomicznych w okresie realizacji niniejszego dokumentu to:

- rozszerzenie zastosowania narzędzi ekonomicznych w wykrywaniu karteli – sporządzenie wewnętrznego opracowania na ten temat oceniającego możliwość zastosowania ww. wskazówek metodycznych Komisji Europejskiej,
- dalsze wdrażanie w postępowaniach antymonopolowych metod ekonomicznych o większym stopniu zaawansowania (m.in. metod ekonometrycznych),

- sporządzanie badań i analiz dotyczących sektorów, w których istnieje zwiększone prawdopodobieństwo występowania naruszeń konkurencji.

Działanie I.1.C.			
Dalsza ekonomizacja metod działania organu antymonopolowego			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Sporządzenie wewnętrznego opracowania oceniającego możliwość zastosowania wskazówek metodycznych Komisji Europejskiej w zakresie wykorzystania analiz ekonomicznych w wykrywaniu antykonkurencyjnych porozumień	-	1	-
Zakończone badania dotyczące rynków, na których istnieje zwiększone prawdopodobieństwo występowania naruszeń konkurencji (liczba zakończonych badań)	5	5	5

Działanie D: Zwiększanie efektywności działań kontrolnych prowadzonych przez organ antymonopolowy

Największym wyzwaniem dla organu antymonopolowego w ostatnich latach jest walka z antykonkurencyjnymi porozumieniami w gospodarce. Nie tylko porozumienia te są uznawane za najbardziej szkodliwe naruszenia prawa konkurencji, ale również są one najtrudniejsze do wykrycia i udowodnienia.

Prezes UOKiK w ramach realizacji dwóch poprzednich programów rozwoju konkurencji na lata 2004 – 2005 oraz na lata 2006 – 2007 podjął szereg działań w celu zwiększenia efektywności walki z zakazanymi porozumieniami, które przyniosły wymierne efekty. Narzędzia, których stosowanie jest niezbędne w trakcie postępowania w sprawie kartelu i które przynoszą najlepsze efekty, a których stosowanie przewiduje ustawa antymonopolowa w art. 62 i art. 64, to niezmiennie kontrola i kontrola z przeszukaniem.

W latach ubiegłych szczególnie dobre efekty dawało wspólne działanie z Policją. Kontakty z organami ścigania zaowocowały serią szkoleń dla pracowników UOKiK i w efekcie zaadaptowaniem niektórych technik operacyjnych, zasad postępowania w trakcie przeszukań do praktyki organu antymonopolowego. Prezes Urzędu w ostatnich latach również kilkakrotnie korzystał z pomocy Policji w trakcie prowadzonej przez organ antymonopolowy kontroli z przeszukaniem. Współpraca w tym zakresie przyczyniła się do zwiększenia efektywności tego instrumentu. Planowane jest także dalsze współdziałanie

z Policją w ramach prowadzonych przez organ antymonopolowy czynności kontrolnych z przeszukaniem.

Należy zaznaczyć w tym miejscu, że kontrola i kontrola z przeszukaniem są narzędziami, które służą nie tylko do walki z antykonkurencyjnymi porozumieniami (choć tam odgrywają kluczową rolę), wykorzystywane są również do egzekwowania prawa w przypadku przedsiębiorców naruszających art. 9 ustawy antymonopolowej (nadużywanie pozycji dominującej), a w szczególnych przypadkach również w kontroli koncentracji. Zgodnie z art. 20 ust. 5 Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej Nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. Prezes UOKiK, jako organ kraju członkowskiego, służy również pomocą Komisji Europejskiej w jej działaniach kontrolnych prowadzonych na terenie Polski.

Istotne jest, aby intensywne wysiłki Urzędu w zakresie doskonalenia działalności kontrolnej były kontynuowane. Jest to szczególnie ważne ze względu na zmieniające się realia funkcjonowania przedsiębiorców, zmiany jakie zaszły w prawie (nowe uprawnienia Prezesa UOKiK), a także rotację kadry Urzędu.

Niezbędna jest również dalsza współpraca i wymiana doświadczeń pomiędzy UOKiK i innymi organami kontrolnymi w celu wymiany doświadczeń. W przeszłości oprócz wspomnianej, przewidzianej zresztą w ustawie antymonopolowej (art. 63 ust. 3), współpracy z Policją, UOKiK współpracował z Najwyższą Izbą Kontroli. Pożądane byłoby rozwinięcie współpracy szkoleniowej z Urzędem Kontroli Skarbowej, którego metody działania są do pewnego stopnia zbliżone do tych, jakie stosuje UOKiK, z uwagi na podobną naturę materiału dowodowego. UKS mając szerokie uprawnienia, długoletnie doświadczenie oraz rozwinięty aparat kontrolny na terenie całego kraju z pewnością może w ramach szkoleń wzbogacić techniki kontrole UOKiK i wpłynąć na podwyższenie skuteczności jego działań z tego zakresu.

Biorąc pod uwagę powyższe w ramach niniejszego działania realizowane będą następujące zadania:

- dalsze szkolenia w zakresie przeszukań, w szczególności (biorąc pod uwagę rotację pracowników i konieczność udziału dużej liczby osób w największych kontrolach) obejmujące pracowników z krótkim stażem;

- szkolenia w kwestiach szczegółowych dotyczących przeszukań m.in. z zakresu gromadzenia dowodów elektronicznych;
- rozwinięcie współpracy w zakresie szkoleń dotyczących kontroli z Urzędem Kontroli Skarbowej.

Działanie I.1.D.			
Zwiększanie efektywności działań kontrolnych prowadzonych przez organ antymonopolowy			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Szkolenia w zakresie przeszukań (liczba szkoleń)	-	2	
Szkolenia w kwestiach szczegółowych dotyczących przeszukań m.in. z zakresu gromadzenia dowodów elektronicznych (liczba szkoleń)	-	1	

Działanie E: Pogłębianie zindywidualizowanego podejścia do spraw z zakresu kontroli koncentracji

W roku 2007 zaszły dwie istotne zmiany z punktu widzenia praktyki kontroli koncentracji realizowanej przez Prezesa UOKiK. Pierwsza zmiana miała charakter systemowy i polegała na ograniczeniu zakresu koncentracji, których zamiar przeprowadzenia jest zgłaszany Prezesowi UOKiK. Efektem tej zmiany jest brak konieczności rozstrzygnięcia szeregu spraw, które spełniały kryteria zgłoszenia, a które nie miały istotnego wpływu na konkurencję na rynku krajowym.

Druga zmiana miała charakter organizacyjny i polegała na wyodrębnieniu w strukturze organizacyjnej UOKiK wyspecjalizowanej komórki zajmującej się wyłącznie kontrolą koncentracji.

Obydwie wyżej wspomniane zmiany stworzyły korzystne warunki do pogłębiania zindywidualizowanego podejścia do oceny poszczególnych koncentracji zachodzących na rynku krajowym.

Jedną z podstawowych zasad w praktyce antymonopolowej jest odrębne traktowanie każdej sprawy, tzw. podejście „*case by case*”. Oznacza ono, że każdy przypadek jest analizowany osobno i że bierze się pod uwagę specyficzne okoliczności danej sprawy. Zasada ta jest również stosowana w kontroli koncentracji. Równocześnie mamy jednak do

czynienia z całym instrumentarium wypracowanych zasad i metod analitycznych oraz ugruntowanym orzecznictwem, które wyznaczają ramy pracy nad daną sprawą. Mówią one m.in. o tym, w jakich sytuacjach możemy mieć do czynienia z uzyskiwaniem przez łączących się przedsiębiorców pozycji dominującej (domniemanie 40% udziału w rynku) lub osiągnięciem możliwości istotnego wpływania na konkurencję na rynku właściwym.

Nie zawsze jednak koncentracja, która zgodnie z ww. zasadami powinna być zakazana, istotnie jest zagrożeniem dla konkurencji i odwrotnie. Już sam próg 40% udziału w rynku jako wskaźnik uzyskania pozycji dominującej jest traktowany jedynie jako „domniemanie”. Prezes UOKiK wielokrotnie uznawał, że przedsiębiorca posiadający udziały przekraczające 40% nie posiada pozycji dominującej. Miały również miejsce przypadki, że podmiot posiadający udziały niższe był traktowany jako dominant.

W celu optymalizacji interwencji w zakresie kontroli koncentracji w gospodarce niezbędne jest pogłębianie zindywidualizowanego podejścia do koncentracji największych i dokonywanych na rynkach mających największe znaczenie dla interesów gospodarczych kraju jak również dla największej liczby konsumentów.

Zindywidualizowane podejście wymaga pogłębionych analiz dotyczących ewentualnego wpływu połączenia podmiotów na rynki, na których są zaangażowane oraz na rynki powiązane. Coraz częściej przedmiotem zainteresowania organu jest wpływ koncentracji na rynki, na których działają dostawcy i odbiorcy łączących się podmiotów. Wpływ taki jest trudny do oszacowania, a może być również szkodliwy dla gospodarki.

Realizacji przedstawionych powyżej założeń będzie służyć opisana wcześniej ekonomizacja metod stosowanych w pracach Urzędu. Argumenty ekonomiczne mają szczególne znaczenie w podejmowaniu decyzji dotyczących koncentracji, stąd wprowadzanie bardziej wyrafinowanych analiz ekonomicznych do oceny tego typu spraw ma szczególne znaczenie.

W latach 2008 – 2009 prowadzone będą działania zmierzające do wdrożenia nowych metod analitycznych oraz wypracowania wewnętrznych wytycznych dotyczących procedury postępowania w przypadku najbardziej problematycznych rodzajów koncentracji. Chodzi o określenie, jakie kwestie powinny być w szczególności zbadane i przeanalizowane w trakcie rozstrzygnięcia danej sprawy.

W roku 2010 nastąpi weryfikacja w praktyce sporządzonych wytycznych.

Działanie I.1.E.			
Zwiększanie efektywności działań kontrolnych prowadzonych przez organ antymonopolowy			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Opracowanie wewnętrznych wytycznych dotyczących postępowania w przypadku najbardziej problematycznych rodzajów koncentracji	1		-

Działanie F: Dalsze zwiększanie restrykcyjności systemu karania za najpoważniejsze naruszenia ustawy antymonopolowej przy jednoczesnym rozwijaniu programu leniency

Antykonkurencyjne porozumienia, o czym wspomiano już kilkakrotnie, należą do najbardziej szkodliwych praktyk naruszających prawo konkurencji. Stąd też są one bezwzględnie karane. Ponieważ kary finansowe są najbardziej dotkliwym dla przedsiębiorców narzędziem egzekwowania przestrzegania ustawy antymonopolowej, kwestie dotyczące ich nakładania powinny być częścią kompleksowej polityki konkurencji w Obszarze I.

Zgodnie z art. 106 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, nałożyć na przedsiębiorcę, który narusza zakaz zawarty w art. 6 (zakaz zawierania antykonkurencyjnych porozumień) lub w art. 9 (nadużywanie pozycji dominującej) karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

W latach dziewięćdziesiątych, w początkach obowiązywania prawa antymonopolowego w Polsce, kary nakładane zgodnie z ustawą z 1990 r.⁸⁴ nie były szczególnie restrykcyjne, co było związane z wciąż trwającym jeszcze przystosowywaniem się podmiotów działających na rynku krajowym do nowych warunków. Wiele z nich dopiero „uczyło się” konkurować, stąd też niecelowe było nakładanie w tych warunkach znaczących kar finansowych.

Pierwsza ustawa antymonopolowa z 1990 r. przewidywała znacznie mniej restrykcyjne sankcje za stosowanie praktyk monopolistycznych niż kolejna ustawa antymonopolowa

⁸⁴ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547, ze zm.).

z 2000 r., której przepisy dotyczące karania przedsiębiorców są w znacznej części zbieżne z przepisami obecnie obowiązującej ustawy z 16 lutego 2007 r.

Analiza wysokości nakładanych kar pokazuje, że Prezes UOKiK rzadko korzystał z pełni uprawnień w zakresie wysokości nakładanych kar, tzn. rzadko były one nakładane w wysokości zbliżonej do górnego pułapu (tj. 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary). Niemniej jednak wysokość nakładanych kar stale wzrasta.

W okresie obowiązywania niniejszego dokumentu przewiduje się dalszy wzrost wysokości nakładanych kar. Będzie to dotyczyło w szczególności przedsiębiorców naruszających przepisy art. 6 ustawy antymonopolowej oraz tych, którzy naruszają przepisy art. 9 kolejny raz. Za tego typu polityką w zakresie wymierzania kar przemawiają m.in. następujące przesłanki:

- znajomość przepisów antymonopolowych wśród największych przedsiębiorców jest już wystarczająca, co uzasadnia bardziej restrykcyjne podchodzenie do łamania przez nich ustawy antymonopolowej,
- jedynie wysokie kary mogą skutecznie zniechęcać przedsiębiorców do udziału w tak potencjalnie zyskownych przedsięwzięciach jak zmony cenowe, czy zmony przetargowe,
- niektóre zmony mogą inicjować podmioty będące częścią międzynarodowych grup kapitałowych, które podobne praktyki stosowały również w innych krajach,
- niektóre podmioty łamią ustawę antymonopolową wielokrotnie.

Ponadto zwiększanie wysokości kar nakładanych za udział w antykonkurencyjnych porozumieniach jest niezwykle istotne z punktu widzenia dalszego rozwijania programu łagodzenia kar dla przedsiębiorców, którzy decydują się na współpracę z organem antymonopolowym.

Program łagodzenia kar dla przedsiębiorców będących uczestnikami antykonkurencyjnego porozumienia (program *leniency*) został wprowadzony do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz zmianie niektórych innych ustaw⁸⁵ (jej przepisy weszły w życie 1 maja 2004 r.). W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji

⁸⁵ Dz. U. Nr 93, poz.891.

i konsumentów program łagodzenia kar opisany jest w art. 109. Jego istotą jest to, iż przedsiębiorca biorący udział w niedozwolonym porozumieniu w rozumieniu art. 6 ust. 1 ww. ustawy, który spełnia określone ustawowo warunki, może ubiegać się o odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej lub o jej obniżenie. Organ antymonopolowy odstępuje od nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca jako pierwszy z uczestników porozumienia:

- dostarczy Prezesowi Urzędu informację o istnieniu zakazanego porozumienia, wystarczającą do wszczęcia postępowania antymonopolowego lub
- przedstawi z własnej inicjatywy dowód umożliwiający wydanie decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

A ponadto:

- aktywnie współpracuje z Prezesem Urzędu w toku postępowania, dostarczając wszelkich dowodów, którymi dysponuje;
- zaprzestał udziału w porozumieniu nie później niż w dniu poinformowania organu antymonopolowego;
- nie był inicjatorem porozumienia, ani nie nakłaniał innych przedsiębiorców do udziału w nim.

W przypadku gdy przedsiębiorca uczestniczy w porozumieniu, jednakże nie spełnia podanych powyżej warunków, może ubiegać się o obniżenie kary, gdy:

- przedstawi Prezesowi Urzędu, z własnej inicjatywy dowód, który przyczyni się do wydania decyzji w sprawie ograniczającej konkurencję;
- zaprzestał uczestnictwa w porozumieniu nie później niż w momencie przedstawienia dowodu.

Rozwijanie tego programu w latach 2006 – 2007 dało pozytywne efekty, co sugeruje, że dalsze wysiłki organu antymonopolowego w tym zakresie są jak najbardziej wskazane, tym bardziej, że w Unii Europejskiej trwają prace nad doskonaleniem i ujednoczeniem programów tego typu już funkcjonujących w krajach członkowskich.

We wrześniu 2005 r. podczas posiedzenia plenarnego Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN) zdecydowano, że konieczne jest przygotowanie projektu programu *leniency*, który zawierałby optymalne rozwiązania, mając na względzie zapewnienie skuteczności takiego programu (zwłaszcza w kontekście jednoczesnych zgłoszeń do więcej niż jednego organu

ochrony konkurencji w sytuacji, gdy porozumienie antykonkurencyjne obejmuje terytorium więcej niż jednego państwa), postulaty zgłaszane przez uczestników rynku w tym wyspecjalizowanych pełnomocników prawnych, jak również zgodność z krajowymi regulacjami o charakterze systemowym. Stworzenie modelowego programu *leniency* miało być pierwszym krokiem na drodze do harmonizacji obowiązujących w ramach UE przepisów w zakresie *leniency*.

Potrzeba harmonizacji wynika z niedoskonałości obecnego systemu, ujawniających się szczególnie w przypadku, gdy kartel obejmuje większą liczbę państw członkowskich UE, z których nie wszystkie posiadają programy *leniency*, a funkcjonujące programy *leniency* znacznie się od siebie różnią. W wyżej opisanej sytuacji, biorąc pod uwagę art. 12 Rozporządzenia Rady 1/2003, uczestnik kartelu, który złoży wniosek o łagodniejsze traktowanie tam, gdzie jest to możliwe, może spodziewać się surowych kar wymierzonych przez organ ochrony konkurencji innego państwa, które albo nie ma programu *leniency* albo np. wyklucza z ubiegania się o *leniency* zbyt szeroką kategorię podmiotów.

Harmonizacja ma być dokonywana stopniowo, gdyż nie jest możliwe szybkie przyjęcie wspólnotowego aktu prawnego, regulującego kwestię *leniency* w stosunku do wszystkich państw UE. Problemem jest w tym wypadku zróżnicowanie krajowych przepisów dotyczących nakładania sankcji za udział w kartelu – w niektórych państwach UE stosowane są w tym zakresie przepisy prawa i procedury karnej, w części państw nakładanie kar odbywa się wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania sądowego. Jest więc to materia wykraczająca poza ramy ściśle pojętego prawa konkurencji. Dlatego też przyjęto drogę tzw. miękkiej harmonizacji, tzn. wypracowania przez państwa członkowskie UE i Komisję Europejską najlepszych rozwiązań w odniesieniu do *leniency*, uwzględniając dotychczasową praktykę stosowania tego rodzaju przepisów, postulaty przedsiębiorców oraz zgodność z krajowymi regulacjami o charakterze systemowym, związanymi z *leniency*.

Projekt modelowego programu *leniency*, którego przygotowanie ma być pierwszym etapem w procesie miękkiej harmonizacji przepisów dotyczących łagodzenia kar, został opracowany przez grupę roboczą ECN „Leniency”, podczas jej spotkań, które odbywały się w 2005 i 2006 r. Został on zaakceptowany przez wszystkie organy ochrony konkurencji państw UE we wrześniu 2006 r.

Polski program *leniency* obowiązujący od 1 maja 2004 r. (obecnie art. 109 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*) w znacznej części pokrywa się z założeniami modelowego programu *leniency*. Niemniej istnieją pewne różnice pomiędzy ww. systemami. W okresie realizacji niniejszego dokumentu będą prowadzone analizy nad potrzebą i możliwością likwidacji tych różnic. Wnioski z tej analizy będą częścią diagnozy w zakresie konieczności nowelizacji ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, o której mowa w Działaniu B Priorytetu 1 z Obszaru I.

Należy ponadto zauważyć, że ww. polityka podwyższania kar za najpoważniejsze naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej, a zatem przede wszystkim za zawieranie antykonkurencyjnych porozumień, powinna dodatkowo przyczynić się do wzrostu popularności programu *leniency*.

Działanie I.1.F.			
Dalsze zwiększanie restrykcyjności systemu karania za najpoważniejsze naruszenia ustawy antymonopolowej przy jednoczesnym rozwijaniu programu <i>leniency</i>			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Wzrost wysokości nałożonych kar za najpoważniejsze naruszenia ustawy antymonopolowej w odniesieniu do analogicznych przypadków z lat 2004 – 2007*	15%		

* Przez wysokość rozumiemy tutaj odsetek maksymalnego wymiaru kary mierzonego procentem osiąganego przez przedsiębiorcę przychodu.

Priorytet 2: Zwalczanie praktyk hamujących rozwój konkurencji na rynkach podlegających demonopolizacji i liberalizacji

Od lat osiemdziesiątych w rozwiniętych gospodarkach rynkowych Europy mamy do czynienia z procesem liberalizacji rynków, na których wcześniej nie występowała konkurencja lub jej zakres był niezwykle ograniczony. Bardzo często były to rynki zmonopolizowane przez przedsiębiorstwo należące do państwa. Większość z tych rynków występuje w sektorach infrastrukturalnych, gdzie decydujący jest dostęp do infrastruktury, której powielenie jest albo niemożliwe, albo nieopłacalne. Do tych sektorów zaliczyć można m.in. telekomunikację, energetykę, transport kolejowy i lotniczy. Warto jednak od razu wspomnieć, że liberalizacja prowadzona jest również w sektorach, gdzie bariery dla konkurencji nie mają charakteru infrastrukturalnego, ale raczej charakter prawny, przykładem tutaj są wolne zawody, w tym zawody prawnicze.

Gospodarka polska, jak inne rozwinięte gospodarki europejskie, znajduje się w zaawansowanej fazie liberalizacji. Dalsze działania dotyczące liberalizacji i deregulacji rynków tworzą drugi obszar realizacji *Polityki konkurencji* – poświęcony tworzeniu i intensyfikacji konkurencji w gospodarce. Za działania z tego obszaru odpowiedzialni są przede wszystkim wyspecjalizowani regulatorzy sektorowi: Prezes UKE, Prezes URE, Prezes UTK, Prezes ULC, jak również organy administracji rządowej odpowiedzialne za nadzór nad danym rodzajem działalności gospodarczej.

W sektorach liberalizowanych mamy do czynienia z wieloma problemami z zakresu polityki konkurencji. Wynikają one przede wszystkim z zachowań przedsiębiorców, którzy przed uwolnieniem rynku posiadali na nim pozycję monopolistyczną lub zdecydowanie dominującą. W chwili pojawienia się konkurentów, przedsiębiorcy ci próbują utrzymać *status quo*, przeciwdziałając ich ekspansji i eliminując ich z rynku. Ponadto utrudniają oni wejście na rynek potencjalnym konkurentom.

Ważną cechą działania regulatorów sektorowych jest to, że działają oni *ex ante*, nakładając obowiązki regulacyjne i egzekwując ich wykonanie. Nie są natomiast w stanie eliminować wielu zachowań byłych monopolistów wymagających interwencji *ex post*. W tych sytuacjach wspomagani są przez organ antymonopolowy. Większość działań byłych monopolistów ograniczających konkurencję lub przeciwdziałających powstawaniu warunków do jej rozwoju narusza bowiem art. 9 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* zakazującym nadużywania pozycji dominującej na rynku.

W ostatnich latach Prezes UOKiK aktywnie wspierał procesy liberalizacyjne prowadząc liczne postępowania przeciw byłym monopolistom m.in. przeciw Telekomunikacji Polskiej S.A. i podmiotom z jej grupy oraz PKP Cargo S.A. Najczęstszą przyczyną tych interwencji były działania ograniczające konkurentom bądź potencjalnym konkurentom dostęp do infrastruktury.

Bez interwencji organu antymonopolowego procesy otwierania rynków byłyby znacznie mniej skuteczne. Biorąc pod uwagę ten fakt oraz wielość planowanych na okres 2008 – 2010 działań regulatorów w Obszarze II, które tworzą nowe warunki do powstania konkurencji, zwalczanie praktyk hamujących rozwój konkurencji na rynkach

podlegających demonopolizacji i liberalizacji przez Prezesa UOKiK należy, tak jak w latach poprzednich, zaliczyć do priorytetów polityki konkurencji.

Działanie A: Monitorowanie rynków zliberalizowanych i podlegających regulacji oraz eliminacja naruszeń konkurencji tam występujących

Zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK może prowadzić badania rynku mające na celu m.in. określenie struktury rynku i stopnia koncentracji. Najczęściej badania te prowadzone są w trakcie postępowań antymonopolowych i wyjaśniających, a ich zadaniem jest wyjaśnienie faktycznych okoliczności sprawy. Osobne badanie nie związane bezpośrednio z prowadzonymi postępowaniami antymonopolowymi są prowadzone w przypadku rynków, które budzą szczególne zainteresowanie Prezesa UOKiK albo ze względu na ich strukturę i zachodzące tam procesy koncentracyjne, albo ze względu na zwiększone prawdopodobieństwo występowania na nich naruszeń prawa konkurencji. Do tych ostatnich rynków należy zaliczyć rynki podlegające liberalizacji i deregulacji.

W trakcie realizacji dwóch poprzednich polityk konkurencji, tzn. w okresie 2004 – 2007, Prezes UOKiK regularnie prowadził badania najistotniejszych rynków podlegających regulacji sektorowej. Przeprowadzono m.in. badania rynku energii, telekomunikacji stacjonarnej i ruchomej oraz usług pocztowych. Raporty z tych badań pokazują stadium rozwoju konkurencji na danym rynku oraz w niektórych przypadkach dają również podstawę do interwencji.

Wyniki badania rynków regulowanych są materiałem, który pozwala Prezesowi UOKiK dokonać oceny sytuacji na rynku pod względem rozwoju konkurencji. Ocena konkurencji na rynkach liberalizowanych jest jednak prowadzona przez Prezesa UOKiK nie tylko na podstawie badań własnych, ale również na podstawie informacji uzyskanych od regulatorów rynku oraz innych podmiotów zajmujących się monitorowaniem i analizą rynków.

Wyniki z przeprowadzanej oceny mają charakter uzupełniający w stosunku do oceny sporządzanej przez samych regulatorów. Służą one do:

- formułowania własnej polityki Prezesa UOKiK w stosunku do określonego rynku,

- kształtowania współpracy Prezesa UOKiK z poszczególnymi regulatorami rynku – pomagają zdefiniować stopień intensywności tej współpracy oraz jej treść merytoryczną,
- określania zakresu zainteresowania Prezesa UOKiK danym rynkiem, tzn. wpływają na decyzję, czy dany rynek będzie objęty badaniami opisanymi powyżej, czy też, ze względu na pozytywny rozwój konkurencji, nie należy już traktować tego rynku w sposób szczególny.

Oprócz prowadzenia własnych badań rynku, zadaniem Prezesa UOKiK jest również stałe monitorowanie działań regulatorów rynku w celu zdefiniowania obszarów, na których może dojść do nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorców na regulowanych przez nich rynkach. Chodzi przede wszystkim o opisane już powyżej sytuacje, w których przedsiębiorcy ci próbują podejmować działania antykonkurencyjne w odpowiedzi na wejście w życie nowych regulacji.

Najistotniejsze zadania realizowane przez Prezesa UOKiK w ramach niniejszego działania to:

- prowadzenie regularnych badań rynków podlegających procesom liberalizacji i deregulacji⁸⁶,
- dokonywanie oceny stanu konkurencji na poszczególnych rynkach,
- monitorowanie polityki regulacyjnej prowadzonej przez regulatorów w celu ewentualnego wspierania ich działań na podstawie przepisów ustawy antymonopolowej.

Działanie I.2.A.			
Monitorowanie rynków zliberalizowanych i podlegających regulacji oraz eliminacja naruszeń konkurencji tam występujących			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Zakończone przez Prezesa UOKiK badania rynków regulowanych (liczba zakończonych badań)	1	2	2

⁸⁶ Rynki, które będą poddane badaniu, wybrane będą przez Prezesa UOKiK na początku każdego roku kalendarzowego w ramach prac nad „Planem badań konkurencji UOKiK”, na podstawie analizy bieżącej sytuacji i zapotrzebowania na aktualną diagnozę dotyczącą stanu konkurencji.

Działanie B: Rozwój współpracy Prezesa UOKiK z regulatorami sektorowymi

Opisane powyżej działanie A, realizowane przez Prezesa UOKiK, w sposób wyraźny wskazuje na konieczność współpracy pomiędzy nim a regulatorami liberalizowanych rynków, w szczególności chodzi tutaj o:

- Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) – organu regulacyjnego sektora mediów elektronicznych, w tym telekomunikacji oraz sektora pocztowego;
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) – organu regulacyjnego sektora energetycznego;
- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) – organu regulacyjnego sektora transportu kolejowego;
- Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) – organu regulacyjnego sektora transportu lotniczego.

Najściślejsza współpraca łączy Prezesa UOKiK i Prezesa UKE, co wynika z faktu, że część jej form została określona w ustawie - *Prawo telekomunikacyjne*. Niemniej, kontakty oficjalne i robocze z różną częstotliwością, w zależności od występujących potrzeb, są również utrzymywane z pozostałymi regulatorami.

Biorąc pod uwagę wspólny zakres zainteresowań, a także istotną rolę, jaką odgrywa Prezes UOKiK w procesie liberalizacji rynków, w latach 2008 – 2010 współpraca pomiędzy organem antymonopolowym a regulatorami rynku powinna być rozwijana. Szczególnie nacisk w tym okresie zostanie położony na:

- wzajemną wymianę informacji, która powinna zapewniać jak najszerszy przepływ informacji o regulowanych rynkach pomiędzy organami,
- efektywne informowanie o podejmowanych przez regulatorów i organ antymonopolowy działaniach i ich skutkach,
- konsultacje mające na celu wypracowanie najlepszych dla konkurencji na rynku rozwiązań, gdy istnieją co do tego wątpliwości albo ustalenie rozwiązania kwestii spornych, jeśli takie by występowały.

Działanie I.2.B.

Rozwój współpracy Prezesa UOKiK z regulatorami sektorowymi

Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Liczba kontaktów służbowych organu antymonopolowego z regulatorami rynku ^{**}	10	10	10

^{**} Przez kontakty służbowe rozumiemy tutaj wymianę informacji (np. w postaci danych, opracowań, raportów), spotkania (np. powołanych wcześniej zespołów roboczych lub członków kierownictwa), konsultacje (oficjalne konsultacje przewidziane w prawie jak również organizowane w miarę potrzeb), itp.

Priorytet 3: Optymalizowanie działań organu antymonopolowego na rynkach lokalnych na obszarze całego kraju

Bardzo ważnym obszarem z punktu widzenia bezpośredniego wpływu na interesy konsumentów jest ochrona konkurencji na rynkach lokalnych. W strukturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów znajduje się dziewięć Delegatur zlokalizowanych w miastach wojewódzkich, które są wyspecjalizowanymi jednostkami realizującymi tego typu zadania.

W wielu krajach europejskich organy antymonopolowe działają jedynie na szczeblu centralnym. Niewątpliwie pozwala to na zapewnienie prawidłowego poziomu konkurencji na rynkach na szczeblu krajowym, jednak trudno jest w takich warunkach efektywnie chronić konkurencję na rynkach o niewielkim zasięgu, gdzie również możemy mieć do czynienia z nadużywaniem pozycji dominującej przez jednego przedsiębiorcę, albo też z porozumieniem ograniczającym konkurencję zawartym przez lokalnych dostawców produktów lub usług.

Rynki o zasięgu lokalnym to najczęściej rynki usług. Są wśród nich usługi komunalne, gdzie, podobnie jak w opisanych wcześniej sektorach infrastrukturalnych, konkurencja jest w znacznym stopniu uzależniona od swobodnego dostępu do infrastruktury, ale również usługi, których zakup poza rynkiem lokalnym nie jest opłacalny ze względu na ich niewielką cenę, albo też są one w inny sposób nierozzerwalnie związane z miejscem ich świadczenia, jak chociażby niektóre usługi medyczne, usługi prosektoryjne lub cmentarne.

Zaburzenia konkurencji na takich rynkach, jakkolwiek zapewne niedostrzegalne z punktu widzenia całej gospodarki, są niezwykle uciążliwe dla konsumentów⁸⁷, a bez interwencji

⁸⁷ Mamy tutaj do czynienia również z rynkami, na których nie dokonuje się powtórnego zakupu, stąd konsumenci mają ograniczone możliwości oddziaływania na dostawców produktów i usług.

organu antymonopolowego również niezwykle trudne do wyeliminowania. Stąd też dalsze rozwijanie działalności organu antymonopolowego na szczeblu lokalnym po raz kolejny należy uznać, za priorytet polityki konkurencji.

Działanie A: Wykrywanie i eliminowanie naruszeń konkurencji na rynkach lokalnych oraz uzupełnianie i wspieranie działań regulatorów na tych rynkach

W najbliższych trzech latach Prezes UOKiK w odniesieniu do rynków lokalnych szczególną uwagę poświęci realizacji dwóch zadań: wykrywaniu porozumień antykonkurencyjnych oraz wspomaganiu i uzupełnianiu działań prowadzonych na terenie kraju przez regulatorów sektorowych w ramach liberalizacji i deregulacji. Obydwa te zadania zgodne są z opisanymi wcześniej priorytetami 1 i 2 (Obszar I).

Porozumienia antykonkurencyjne zawierane na szczeblu lokalnym są jeszcze trudniejsze do wykrycia niż z umowy zwalczane przez Centralę UOKiK na szczeblu krajowym. Przedsiębiorstwa działające lokalnie to bardzo często podmioty z sektora małej i średniej przedsiębiorczości, którymi zarządza bardzo wąski krąg osób. Uzgodnienia prowadzone pomiędzy nimi w celu zawarcia lub koordynowania porozumienia nie wymagają aż tak skomplikowanych i rozbudowanych działań, jakie są niezbędne w przypadku zmw większych przedsiębiorstw. Co więcej, przedsiębiorcy z rynku lokalnego zwykle mają bardzo wiele okazji do spotkań, które mogą wykorzystać do antykonkurencyjnych celów, np. spotykają się oni często w ramach prac lokalnych stowarzyszeń, izb gospodarczych itp. Ponadto, nie należy zapominać, że bardzo często osoby te łączą więzy towarzyskie i rodzinne.

Szczególnie szkodliwe dla rynków lokalnych są z umowy przetargowe. Ponieważ z umowy te zazwyczaj mają charakter jednorazowy, bardzo trudno zgromadzić przekonujący materiał dowodowy, który zostanie zaakceptowany przez sąd, pokazujący, że przebieg przetargu był wynikiem uzgodnień, a nie wynikiem zbiegu okoliczności lub czynników wskazywanych przez przedsiębiorców jako wyjaśnienie.

Prezes UOKiK będzie zatem w latach 2008–2010 za pomocą Delegatur Urzędu szczególnie wnikliwie monitorował zarówno nietypowe zachowania przedsiębiorców działających na rynkach lokalnych, które mogą wynikać z zawarcia przez przedsiębiorców z umowy, jak również przebieg lokalnych przetargów.

Drugim zadaniem, na którym skupi się Prezes UOKiK w odniesieniu do rynków lokalnych w okresie obowiązywania niniejszego dokumentu, będzie wspieranie na szczeblu lokalnym procesów liberalizacji i deregulacji.

Tak jak opisano w Priorytecie 2 (Obszar I), Prezes UOKiK ma bardzo ważne zadanie do spełnienia w odniesieniu do sektorów liberalizowanych w zakresie wspierania działań prowadzonych na nich przez regulatorów rynku. Zadania te są nie tylko istotne na szczeblu całego kraju, ale również mają swoje bardzo wyraźne przełożenie na rynki lokalne. Bardzo często bowiem system regulacji nie pozwala regulatorom sektorowym na osobne zajmowanie się rynkami lokalnym z racji przyjętych założeń, które nakazują rozpatrywanie niektórych problemów na szczeblu kraju. Przykładowo, zgodnie z paragrafem 3 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2004 r. w sprawie określenia rynków właściwych podlegających analizie przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty*⁸⁸ rynki podlegające analizie określone są jako rynki krajowe.

Prezes UOKiK działający, tak jak wspomniano wcześniej, *ex post* stosuje zasadę definiowania rynku w przypadku każdego postępowania, stąd może on w ramach przepisów ustawy antymonopolowej dostosowywać bardziej elastycznie niż regulatorzy sektorowi swoje działania do stanu konkurencji na rynkach, w tym na rynkach lokalnych. Jego zadaniem jest zatem również uzupełnianie działań innych instytucji otwierających rynki na szczeblu lokalnym oraz rozwijających konkurencję na tych rynkach.

Prezes UOKiK, ponadto, musi brać pod uwagę rynki o specyfice lokalnej, które podlegają liberalizacji, jednak w odniesieniu do których regulacja nie jest wystarczająca i pozwala na występowanie naruszeń konkurencji. Przykładem takiego rynku jest rynek zaopatrzenia w wodę, gdzie ustawowym regulatorem są gminy, jednak ze względu na luki prawne nie są one w stanie w sposób sprawny reagować w przypadku wielu działań przedsiębiorstw wodociągowych naruszających konkurencję. W tego typu sytuacjach niezbędna jest również interwencja Prezesa UOKiK poprzez Delegatury Urzędu.

Kolejnym zadaniem Delegatur UOKiK jest zatem monitorowanie zachowań lokalnych monopolistów i dominantów, w szczególności w kontekście działań regulatorów rynku prowadzonych na terenie całego kraju i przeprowadzenie skutecznych interwencji.

⁸⁸ Dz. U. Nr 242, poz. 2420.

Podobnie jak w przypadku działań na szczeblu centralnym działania monitorujące na szczeblu lokalnym odbywają się poprzez analizę źródeł wtórnych, kontakt z przedsiębiorcami, jak również podejmowane przez Delegatury badania rynku. W wielu przypadkach badania te są aktywną formą wykrywania naruszeń konkurencji. Oprócz liczby postępowań antymonopolowych, liczba przeprowadzonych na rynkach lokalnych badań obrazuje aktywność prezesa UOKiK.

Działanie I.3.A.			
Wykrywanie i eliminowanie naruszeń konkurencji na rynkach lokalnych oraz uzupełnianie i wspieranie działań regulatorów na tych rynkach			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Liczba zakończonych badań rynków lokalnych	8	8	8

Działanie B: Rozwijanie horyzontalnego podejścia do wykrywania oraz zwalczania naruszeń ustawy antymonopolowej na terenie całego kraju

Właściwość Delegatur UOKiK precyzyjnie reguluje *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*⁸⁹. Rozporządzenie nie ogranicza terenu, na którym podejmują one interwencje ponieważ zgodnie z § 2 ust.1 pkt 3. ww. Rozporządzenia Delegatury UOKiK są właściwe jeżeli strony postępowania antymonopolowego mają siedziby na terenie objętym ich właściwością miejscową (podmioty takie mogą zatem prowadzić działalność nawet w całym kraju) niemniej większość interwencji Delegatur ma miejsce na rynkach regionalnych i lokalnych.

W ostatnich latach dostrzega się jednak coraz większą potrzebę koordynowania działań prowadzonych na rynkach lokalnych ze względu na sieciowy charakter niektórych przedsiębiorców. Podmioty te co prawda konkurują na rynkach lokalnych z przedsiębiorstwami tylko tam obecnymi, jednak są dużymi przedsiębiorcami obecnymi na terenie całego kraju, posiadającymi znaczną siłę rynkową. Przedsiębiorcy ci czasami działają na rynkach występujących w różnych częściach kraju, bądź są obecni na prawie wszystkich rynkach lokalnych. Jako przykłady mogą tu posłużyć chociażby Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP) i platformy cyfrowe dostarczające płatne programy telewizyjne.

⁸⁹ Dz. U. Nr 134, poz. 939.

Na obecnym etapie rozwoju konkurencji w kraju niezbędne jest prowadzenie działań, które zapewnią sprawną interwencję w sytuacji występowania nieprawidłowości na wielu rynkach lokalnych. Czasami bowiem oderwane od siebie interwencje na poszczególnych rynkach lokalnych są mało skuteczne. Pożądana jest wówczas skoordynowana akcja interwencyjna kompleksowo eliminująca naruszenia konkurencji na rynkach lokalnych. Działania takie są prowadzone w postaci skoordynowanych działań Delegatur lub w szczególnych przypadkach, gdzie jest to możliwe, przez Centralę Urzędu.

W trakcie realizacji poprzednich polityk konkurencji organ antymonopolowy podjął szereg wysiłków zmierzających do skoordynowania swoich działań w stosunku do przedsiębiorców działających na rynkach lokalnych m.in. wprowadzając scentralizowany system opiniowania projektów decyzji, prowadząc wspólne działania Delegatur i Centrali z zakresu badań i kontroli, a także podejmując jednoczesne interwencje w różnych częściach kraju. W okresie realizacji niniejszego dokumentu Prezes UOKiK będzie w dalszym ciągu rozwijał to podejście.

W ramach tego działania Prezes UOKiK w latach 2008 – 2010 prowadzić będzie, zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy antymonopolowej, skoordynowane badania rynków lokalnych, na które szczególnie wpływ ma działalność jednego przedsiębiorcy albo grupy kapitałowej. Przygotowane zostanie również opracowanie na temat kompleksowej interwencji na rynkach lokalnych i dalszego rozwoju tego podejścia.

Działanie I.3.B.			
Rozwijanie horyzontalnego podejścia do wykrywania oraz zwalczania naruszeń ustawy antymonopolowej na terenie całego kraju			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Przygotowanie opracowania na temat kompleksowej interwencji na rynkach lokalnych i dalszego rozwoju tego podejścia		1	
Liczba zakończonych skoordynowanych badań rynków lokalnych		2	

Priorytet 4: Podnoszenie sprawności systemu monitorowania udzielonej pomocy publicznej

Polityka monitorowania pomocy publicznej stanowi integralną część polityki konkurencji. Aktualnym wyzwaniem dla polityki pomocy jest sprostanie wymaganiom określonym w tzw. wznowionej strategii lizbońskiej. Rada Europejska na szczycie w marcu 2005 r.

wezwała Państwa Członkowskie do „zmierzania w stronę ograniczenia ogólnego poziomu pomocy państwa przy jednoczesnym uwzględnieniu nieprawidłowości rynkowych. Tendencji tej musi towarzyszyć przesunięcie pomocy w stronę wsparcia pewnych celów horyzontalnych, takich jak badania i innowacje oraz optymalizacja kapitału ludzkiego. Reforma pomocy regionalnej powinna również pobudzić wysoki poziom inwestycji i zapewnić zmniejszenie różnic zgodnie z celami strategii lizbońskiej”.

Podstawowe cele polityki pomocy publicznej Polski na najbliższy okres zostały określone w dokumencie pt. „*Program polityki pomocy publicznej na lata 2005 – 2010*”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2005 r. W dokumencie tym wskazano, iż głównym celem polityki pomocy publicznej jest „skorelowanie polityki pomocy publicznej w Polsce ze standardami i tendencjami w Unii Europejskiej”. W ramach celu głównego wskazano cele szczegółowe, których realizacja uwzględnia obecny stan rozwoju i potrzeby polskiej gospodarki, tj. „koncentracja pomocy publicznej na prorozwojowych kierunkach” oraz „poprawa skuteczności i efektywności udzielanej pomocy”. Do realizacji ww. celów ma prowadzić realizacja określonych zadań. W ramach tych zadań można wskazać te, które mają szczególne znaczenie w zakresie umacniania i ochrony konkurencji w gospodarce, w szczególności poprzez *przeciwdziałanie zniekształcającym konkurencję skutkom pomocy publicznej*.

Działanie A: Współpraca z Komisją Europejską w zakresie usprawniania systemu udzielania pomocy publicznej

Pierwsza grupa zadań, których wykonanie prowadzić będzie do podnoszenia sprawności systemu monitorowania udzielonej pomocy publicznej, przewiduje współpracę z Komisją Europejską w celu usprawnienia systemu przyznawania pomocy publicznej, a zatem również kontrolowania i monitorowania tej działalności przez organy krajowe i wspólnotowe. Działania te z jednej strony powinny wpłynąć na dalsze minimalizowanie negatywnego wpływu pomocy publicznej na konkurencję, z drugiej zaś usprawnić proces jej przyznawania przedsiębiorcom.

Współpraca z Komisją Europejską w zakresie reformy zasad udzielania pomocy publicznej

W okresie obowiązywania „*Polityki konkurencji na lata 2008 – 2010*” kontynuowana będzie reforma przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy publicznej. Polska powinna wspierać wszelkie działania KE zmierzające do przeprowadzenia kompleksowej

i spójnej reformy istniejących przepisów prawa określających zasady udzielania pomocy publicznej. Rolą Prezesa UOKiK będzie w tym zakresie koordynowanie procesu przygotowania stanowisk władz polskich odnośnie projektowanych zmian, mając na celu interesy polskich przedsiębiorców oraz ograniczenie negatywnego wpływu udzielanej pomocy na konkurencję.

Uproszczenie procedur postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej przed Komisją Europejską

W najbliższym okresie Polska zamierza aktywnie współpracować z Komisją Europejską nad zmianami przepisów mającymi na celu usprawnienie procedur zatwierdzania pomocy publicznej, w tym zwiększenie skuteczności podejmowania decyzji w sprawie zgłaszanych środków pomocowych, skuteczne stosowanie podejścia ekonomicznego, rozpatrywanie skarg, czy działania przeciwko bezprawnemu udzielaniu pomocy. Polska będzie wspierać wszelkie inicjatywy KE w zakresie zmian proceduralnych mających na celu zwiększenie efektywności i skrócenie procesu podejmowania decyzji przez KE w odniesieniu do notyfikowanych przez Państwa Członkowskie instrumentów wsparcia.

Dostosowanie krajowych programów pomocy do zmienionych przepisów wspólnotowych

W latach 2008 – 2009 planowane jest m.in. przyjęcie nowych zasad udzielania pomocy w ramach tzw. wyłączeń grupowych. Wydane zostały również nowe wytyczne dla pomocy udzielanej na ochronę środowiska. Wyzwaniem dla władz polskich będzie jak najszybsze dostosowanie obowiązujących instrumentów pomocowych do zmienionych zasad i/lub opracowanie nowych programów umożliwiających udzielanie pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem.

Współpraca w zakresie wdrażania środków z funduszy unijnych

W latach 2008 – 2010 kontynuowane będą prace nad opracowywaniem i wdrażaniem programów rozdysponowywania środków z funduszy unijnych. Znaczna część z tych środków jest przeznaczona dla przedsiębiorców i w takim zakresie stanowi pomoc publiczną, a więc zagrożenie dla konkurencji. Z tego względu konieczne jest ustalenie zasad udzielania tej pomocy w taki sposób, by gwarantowały zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem i powodowały możliwie jak najmniejsze negatywne efekty dla konkurencji na rynku. Szczególnie ważne w tym zakresie jest zintensyfikowanie wysiłków

nad koordynacją procesu notyfikacyjnego projektów programów pomocowych, celem jak najszybszego uzyskania zgody Komisji Europejskiej na wdrożenie danego instrumentu.

Działanie I.4.A.			
Współpraca z Komisją Europejską w zakresie usprawniania systemu udzielania pomocy publicznej			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Dostosowanie programów pomocowych w ramach wyłączeń grupowych do zmienionych przepisów wspólnotowych	100%	-	-
Dostosowanie programów pomocy na ochronę środowiska do zmienionych przepisów wspólnotowych	100%		-

Działanie B: Usprawnianie działania systemu monitorowania pomocy publicznej na szczeblu krajowym

Tak jak to przedstawiono w Części I niniejszego dokumentu, Prezes UOKiK zajmuje się obecnie jedynie opiniowaniem programów przyznawania pomocy publicznej, nie zaś jej nadzorowaniem, które to kompetencje od 1 maja 2004 r. przysługują Komisji Europejskiej. Niemniej, ostatnie cztery lata pokazały, że rola systemu monitorowania pomocy publicznej na terenie kraju, a zatem zadań wykonywanych przez Prezesa UOKiK, jest bardzo istotna. Stąd niezbędne są dalsze działania prowadzące do poprawy funkcjonowania tego systemu.

Wdrażanie koncepcji badania skuteczności, efektywności i przejrzystości udzielanej pomocy publicznej

W 2007 r. UOKiK współpracował z innymi resortami nad przygotowaniem dokumentu „*Koncepcja badania skuteczności, efektywności i przejrzystości udzielanej pomocy publicznej*”. Celem przedmiotowej koncepcji jest przede wszystkim stworzenie warunków do bardziej skutecznego osiągnięcia założonych celów. W najbliższym okresie planowane jest opracowanie metod badania skuteczności i efektywności udzielanej pomocy. Zgodnie z założeniami przyjętymi w *Koncepcji* system badania należy zawęzić do konkretnych przypadków. Przede wszystkim badaniu powinny podlegać obszary szczególnie zagrożone, dużego ryzyka nieprawidłowego wykorzystania pomocy publicznej oraz te, gdzie już występują takie nieprawidłowości, konkretne obszary istotne zarówno ze względu na skalę udzielanej pomocy, jak i znaczenie w realizacji polityki gospodarczej kraju, czy też te, w których zakłócenie konkurencji wydaje się najbardziej prawdopodobne. Ponadto badania powinny dotyczyć także indywidualnych przypadków, w których przekazywane są

beneficjentom szczególnie wysokie kwoty, w przypadku których stopień naruszenia konkurencji jest największy.

W zakresie sposobu wdrożenia metody badania skuteczności i efektywności pomocy proponowane jest umieszczenie odrębnych przepisów prawa odnośnie metody badań w wewnętrznych przepisach organów udzielających pomocy.

Wdrożenie systemu SHRIMP

Celem wdrożenia systemu SHRIMP jest zapewnienie rzetelnego i skutecznego systemu monitorowania pomocy publicznej udzielanej w Polsce. System SHRIMP umożliwi bieżące sprawozdawanie, a więc i bieżące kontrolowanie wielkości i struktury udzielanej pomocy publicznej. Docelowo sprawozdania z udzielonej pomocy nie będą składane za okresy (obecnie kwartały) lecz każdorazowo, bezpośrednio po udzieleniu pomocy, co znacznie zwiększy aktualność danych. System SHRIMP ma również docelowo pełnić funkcję centralnego rejestru pomocy *de minimis*. Rejestr taki uprości proces udzielania pomocy *de minimis* oraz zapewni lepszą kontrolę limitu udzielonej pomocy *de minimis*. Wdrożenie systemu SHRIMP przyczyni się do ograniczenia przypadków przekraczania dopuszczalnego limitu udzielonej pomocy *de minimis*, a więc ograniczenia pomocy niezgodnej z przepisami wspólnotowymi. Dodatkowo, informacje o pomocy publicznej pochodzące z systemu SHRIMP, mogą być wykorzystane przez właściwych ministrów do oceny efektywności i skuteczności istniejących programów pomocowych oraz projektowania przyszłych działań pomocowych.

System SHRIMP będzie stopniowo wdrażany w latach 2008 – 2010. Z uwagi na znaczną złożoność systemu, wynikającą przede wszystkim z dużej liczby potencjalnych użytkowników (ok. 4 tys. podmiotów udzielających pomocy publicznej), jego wdrożenie musi zostać rozłożone w czasie. Z tego względu planowane jest sukcesywne podłączanie do systemu kolejnych grup podmiotów udzielających pomocy. W roku 2008, po wejściu w życie zmiany ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu (...), konieczne będzie jeszcze przyjęcie odpowiedniego rozporządzenia wskazującego podmioty zobowiązane do stosowania SHRIMP.

Działanie I.4.B.			
Uprawnianie działania systemu monitorowania pomocy publicznej na szczeblu krajowym			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Wdrożenie systemu SHRIMP	100%		
Opracowanie projektu rozporządzenia wskazującego pierwszą grupę podmiotów zobowiązanych do stosowania SHRIMP	100%	-	-

Obszar II: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji

Obszar tworzenie i intensyfikowanie konkurencji obejmuje te działania państwa, które prowadzą do stworzenia warunków do rozwoju konkurencji na tych rynkach, na których do tej pory ona nie występowała lub występowała w ograniczonym zakresie, a także działania służące intensyfikacji konkurencji na tych rynkach, na których ona już zaistniała w związku z wcześniejszymi zabiegami państwa.

Cele polityki konkurencji realizowanej przez Rząd w Obszarze tworzenie i intensyfikowanie konkurencji to:

- 1. Otwieranie na konkurencję rynków, które do tej pory miały strukturę monopolistyczną.*
- 2. Tworzenie warunków do rozwoju konkurencji na liberalizowanych rynkach poprzez znoszenie istniejących barier i ograniczeń prawnych.*
- 3. Intensyfikowanie konkurencji poprzez skuteczną regulację i egzekwowanie wynikających z niej obowiązków.*

W celu efektywnej realizacji tych celów wyznaczono cztery priorytetowe grupy działań odzwierciedlające największe wyzwania dla bieżącej polityki państwa w tym obszarze:

- tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej,
- tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze energetycznym,
- tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze transportu,
- tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze pocztowym.

Priorytet 1: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej

W sektorze mediów elektronicznych postępuje proces integracji i konwergencji usług. W dalszym ciągu należy jeszcze mówić o telekomunikacji oraz o mediach elektronicznych, niemniej wiele działań i procesów zachodzi na tych rynkach równolegle. Również działania regulacyjne prowadzące do intensyfikacji konkurencji na tych rynkach w coraz większym stopniu biorą pod uwagę przyszły rozwój całego sektora. Sprzyja temu stopniowa koncentracja kompetencji w zakresie regulacji tych rynków w rękach jednego organu regulacyjnego, tj. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Działanie A: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w telekomunikacji

Proces liberalizacji w telekomunikacji trwa od wielu lat i coraz bardziej widoczne są jego efekty. Nowe działania muszą w coraz większym stopniu brać pod uwagę zmiany technologiczne, jakie zaszły na tym rynku w ostatnim dziesięcioleciu, przede wszystkim popularyzację telefonii komórkowej i Internetu, kosztem telefonii stacjonarnej.

Postęp procesu liberalizacji odzwierciedlają również działania Komisji Europejskiej, która, przykładowo, zweryfikowała listę rynków właściwych podlegających badaniu, co było szczegółowo omawiane w Części I niniejszego dokumentu.

W polskim sektorze telekomunikacyjnym nadal odczuwalna jest dominująca pozycja byłego monopolisty, niemniej jednak na coraz większej liczbie rynków produktowych można mówić o wzroście poziomu konkurencyjności, co wiąże się ze wzrostem liczby niezależnych podmiotów. Do dalszej poprawy sytuacji powinny doprowadzić planowane na lata 2008 – 2010 wysiłki organu regulacyjnego rynku skoncentrowane na pełnym wykorzystaniu istniejących ram regulacyjnych oraz na egzekwowaniu wywiązywania się przez operatorów z nałożonych na nich obowiązków.

Weryfikacja ofert na RLLO, RIO, BSA i LLU

W okresie realizacji dwóch poprzednich rządowych polityk konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych dynamicznie wdrażano ramy regulacyjne wynikające z postanowień Pakietu Telekomunikacyjnego. Jednym z głównych zadań Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w okresie realizacji niniejszej polityki będzie weryfikowanie stopnia implementacji wprowadzanych rozwiązań. Zgodnie z art. 43 ust 1. ustawy – *Prawo telekomunikacyjne* Prezes UKE zatwierdza projekty ofert ramowych, jeżeli odpowiadają one przepisom prawa i potrzebom rynku wskazanym w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia tychże ofert albo zmienia przedstawione projekty i je zatwierdza, a w przypadku nieprzedstawienia projektu w terminie samodzielnie ustala zawartą w nich ofertę.

Weryfikacja RLLO (z ang. Reference Offer for Leased Lines), tzn. oferty ramowej określającej warunki zawierania przez Telekomunikację Polską S.A. z innymi operatorami umów dzierżawy łączy. W założeniu, oferta ramowa to brzegowy zbiór warunków i cen, które nie mogą zostać przekroczone przy podpisywaniu umów między operatorem

posiadającym znaczącą pozycję rynkową, a operatorami alternatywnymi. Dzięki narzuceniu tego typu rozwiązania utrudnia się operatorowi o znaczącej pozycji realizację zysków z tytułu renty monopolowej oraz zmniejsza się bariery wejścia na rynek dla innych operatorów czyniąc ich działalność bardziej opłacalną.

Weryfikacja RIO (z ang. Reference Interconnection Offer), tzn. oferty ramowej Telekomunikacji Polskiej S.A. o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci. Rozwiązania zawarte w tym dokumencie określają ramowe warunki i zasady połączenia publicznej stacjonarnej sieci telefonicznej Telekomunikacji Polskiej S.A. z publicznymi sieciami telefonicznymi innych operatorów telekomunikacyjnych oraz związanej z tym współpracy. Zgodnie z zamierzeniami, po jej zatwierdzeniu przez Prezesa UKE, Telekomunikacja Polska S.A. jest zobowiązana do zawierania umów o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci na warunkach niegorszych dla współpracujących z nią przedsiębiorców telekomunikacyjnych, niż to jest określone w ofercie. Będzie to w praktyce oznaczało ograniczenie możliwości wykorzystywania pozycji rynkowej przez TP S.A. i ułatwi wejście na rynek oraz działalność alternatywnym operatorom.

Weryfikacja BSA (z ang. Bitstream Access), tzn. oferty określającej ramowe warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej poprzez dostęp do węzłów sieci telekomunikacyjnej TP S.A. na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych. Rozwiązanie oparte na tej ofercie umożliwia świadczenie usługi dostępu do Internetu operatorom alternatywnym za pośrednictwem infrastruktury kablowej należącej do Telekomunikacji Polskiej S.A. Dzięki niemu poszczególni abonenci mają większy wybór alternatywnych źródeł uzyskania dostępu do Internetu. To zwiększa możliwości stworzenia konkurencji na rynku usług związanych z transferem danych poprzez sieć Internet.

Weryfikacja LLU (z ang. Local Loop Unbundling), tzn. oferty określającej ramowe warunki zawierania umów o dostępie do lokalnej pętli abonenckiej i związanych z nim udogodnień w zakresie dostępu pełnego i współdzielonego. Rozwiązania, które zostały tutaj wykorzystane, umożliwiają wydzierżawienie od operatora działającego na danym obszarze jego okablowania biegnącego od gniazdka abonenta do centrali. Ten rodzaj działalności umożliwia operatorom konkurowanie o klienta w przypadku braku własnej infrastruktury dostępowej. Gdyby nie taki model działalności, ze względu na wysokie koszty tworzenia własnej infrastruktury telekomunikacyjnej, konkurowanie

z Telekomunikacją Polską S.A. byłoby dla wielu operatorów alternatywnych nieopłacalne z powodów ekonomicznych.

Zakończenie pierwszej i rozpoczęcie drugiej rundy analiz rynków właściwych

Analiza rynków właściwych, z punktu widzenia ochrony konkurencji, jest jednym z priorytetowych działań należących do zakresu obowiązków Prezesa UKE. Obecnie prowadzone analizy dotyczące pierwszej rundy badań 18 rynków właściwych będą wkrótce zakończone. Ich wynikiem będzie dopasowanie ram regulacji sektora usług telekomunikacyjnych do wymogów rynków krajowych w zakresie umożliwiającym efektywne wspieranie konkurencji.

Lista rynków właściwych sektora telekomunikacyjnego podlegających analizie stanu konkurencji na rynku krajowym przez Prezesa UKE jest tworzona na podstawie transponowanych do prawa polskiego (w drodze rozporządzenia ministra właściwego w sprawach łączności) zaleceń KE.

W zależności od sytuacji panującej na zanalizowanym rynku, zostaje wydane postanowienie bądź decyzja, które mówi o stwierdzeniu występowania efektywnej konkurencji lub jej braku. W przypadku wydania decyzji stwierdzającej brak konkurencji, zostają nałożone obowiązki regulacyjne na przedsiębiorcę bądź przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Mając na uwadze zachowanie odpowiednich standardów, decyzja lub postanowienie Prezesa UKE jest przedmiotem postępowania konsultacyjnego zgodnie z art. 15 ustawy - *Prawo telekomunikacyjne*.

W przypadku następujących rynków wciąż prowadzone są analizy lub konsultacje:

- rynek 10 – świadczenie usługi tranzytu połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej – opracowywanie projektu rozstrzygnięcia;
- rynek 13 – świadczenie usługi dzierżawy odcinków zakończeń łączy – opracowywanie projektu decyzji;
- rynek 14 – świadczenie usługi dzierżawy odcinków łączy niebędących zakończeniami łączy – opracowywanie projektu decyzji;
- rynek 15 – świadczenie usługi dostępu i rozpoczynania połączeń w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych – konsultacje.

Transpozycja do polskiego prawa nowej listy rynków właściwych

Zmiany wprowadzone przez Komisję Europejską na szczeblu Wspólnoty Europejskiej⁹⁰ dotyczące zakresu prowadzonych analiz rynków właściwych są następstwem pojawienia się przesłanek świadczących o występowaniu efektywnej konkurencji w obszarze analizowanych rynków. Unia Europejska w wydanych zaleceniach odnosi się do nowopowstałych okoliczności poprzez uaktualnienie listy analizowanych rynków. Zmiany te są podyktowane oceną KE co do braku konieczności wykonywania dalszych działań na usuniętych z listy rynkach właściwych. Pomaga to również dostosować działania narodowych regulatorów do aktualnych potrzeb rynkowych kierując w ten sposób ich uwagę na newralgiczne obszary rynku.

W okresie realizacji niniejszej polityki Ministerstwo Infrastruktury będzie realizowało działania w celu transponowania unijnych zaleceń do polskiego porządku prawnego.

Skrócenie procedury przenoszenia numeru pomiędzy operatorami

Możliwość przenoszenia numeru pomiędzy operatorami została wprowadzona do polskiego porządku prawnego poprzez implementację Dyrektywy 2002/22/WE dotyczącej usługi powszechnej. Rozwiązanie to jest postrzegane jako jedno z podstawowych praw abonenta, które dodatkowo przyczynia się do zwiększania konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych. Obecnie wszystkie czynności związane z przeniesieniem numeru mogą trwać nawet 1 miesiąc. Ministerstwo Infrastruktury podejmie działania zmierzające do skrócenia tego okresu do 2-3 dni w sieciach stacjonarnych i 2-3 godzin w sieciach ruchomych. Należy przypuszczać, iż osiągnięcie tak znaczących usprawnień we wspomnianych kwestiach powinno przyczynić się do pozytywnych zmian na rynku w postaci zwiększenia możliwości migracji konsumentów korzystających z usług telekomunikacyjnych, co w konsekwencji wymusi obniżkę cen, przekładając się na wymierne korzyści dla wszystkich abonentów.

Intensyfikacja procesu przeprowadzania przetargów na częstotliwości z zakresu 3,6 – 3,8 GHz⁹¹

W lipcu 2007 r., po unieważnieniu 317 postępowań na częstotliwości z zakresu 3,6 – 3,8 GHz w związku z wykrytymi nieprawidłowościami w trakcie poprzedniego postępowania,

⁹⁰ Omówienie zmian listy rynków właściwych zostało opisane w Części I niniejszego dokumentu.

⁹¹ Radiowe sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Prezes UKE podjął działania mające na celu ponowne niezwłoczne rozdysponowanie pozostających w jego dyspozycji częstotliwości.

Pomyślne zakończenie wszystkich przetargów powinno przyczynić się do rozwoju konkurencji na rynkach lokalnych poprzez osłabianie dominującej roli przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej. Dotychczas duże koszty infrastruktury kablowej przeznaczonej do świadczenia usług szerokopasmowego dostępu do Internetu powodowały niewielkie zainteresowanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczeniem ww. usług na obszarach słabo zurbanizowanych. Konsekwencją takiej sytuacji była niska konkurencyjność niektórych rynków lokalnych świadczenia usług dostępu do Internetu. Natomiast infrastruktura oparta o radiowe sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu jest znacznie mniej kapitałochłonna. Dlatego też rozwiązania, które mogą powstać na tym obszarze, powinny znacząco przyczynić się do poprawy jakości i powiększenia szerokości asortymentu oferowanych usług telekomunikacyjnych, w szczególności w stosunku do obszarów o niższym poziomie rozwoju (niska gęstość zaludnienia, niewielkie średnie dochody na gospodarstwo domowe).

Istotnym elementem ww. działania będzie wykorzystanie subregionalnego potencjału gospodarczego i społecznego, jaki gromadzi się wokół podmiotów samorządu terytorialnego oraz lokalnych przedsiębiorców, działających w mikro, małej lub średniej skali.

Działanie II.1.A.			
Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Weryfikacja oferty RLLO (wykonanie w %)	100%		
Weryfikacja oferty RIO (wykonanie w %)	100%		
Weryfikacja BSA oferty (wykonanie w %)	100%		
Weryfikacja LLU oferty (wykonanie w %)	100%		
Zakończenie procedury przetargowej na częstotliwości z zakresu 3,6 GHz- 3,8GHz na 60 obszarach (liczba obszarów przetargowych)	60		-

Działanie B: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji na rynku mediów elektronicznych

W sektorze mediów elektronicznych istnieją dwa obszary wymagające działań regulacyjnych. Pierwszym jest działalność programowa nadawców. Obszar ten, zgodnie z uregulowaniami na poziomie Unii Europejskiej, nie będzie liberalizowany, ponieważ sektor audiowizualny „ma do odegrania kluczową rolę w procesie kształtowania się obywatelstwa europejskiego”⁹², poprzez propagowanie dialogu międzykulturowego. Drugi, to techniczny aspekt przesyłania sygnału radiowego i telewizyjnego. Znaczący rozwój technologiczny oraz rozpoczęcie procesu cyfryzacji telewizji naziemnej w przyszłości będzie prowadził do zwiększenia liczby możliwych do uzyskania koncesji oraz katalogu usług związanych z dostarczaniem sygnałem. Dodatkowo, łącza służące do transmisji sygnału występują jako nośnik łączności porozumiewawczej np. poprzez wykorzystywanie telewizji kablowej dla celów telefonii, dostarczania usług internetowych, zapewniania usług telewizji na życzenie (rozwój tych technologii już się rozpoczął, niedawno została wprowadzona na rynek usługa Triple Play, która łączy telewizję, telefonię i Internet). Stają się również medium masowym, telewizja wraz z dodatkowymi usługami jest dziś dostępna m.in. w Internecie lub za pośrednictwem telefonii ruchomej.

W okresie obowiązywania „*Polityki konkurencji na lata 2008 – 2010*”, w zakresie zmian sposobu regulacji mediów elektronicznych, musi być zrealizowane następujące zadanie:

- *implementacja przepisów Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z dnia 11 grudnia 2007 r. (2007/65/WE),*

Implementacja musi zostać przeprowadzona, w celu dostosowania sytuacji prawnej do zmieniającego się otoczenia technicznego. Rozszerzenie przedmiotowe zakresu regulacji na audiowizualne usługi medialne (przekazy telewizyjne albo audiowizualne usługi medialne na żądanie) niezależnie od rodzaju sieci łączności elektronicznej wprowadziła *Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych z dnia 11 grudnia 2007 r. (2007/65/WE)*. Zostanie ona transponowana do prawa krajowego do dnia 19 grudnia 2009 r.

⁹² *Decyzja nr 1718/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego Europejski sektor audiowizualny (MEDIA2007) (Dz. Urz. WE L 327 z 24 lutego 2006 r., s. 12).*

Ogromny wpływ na rynek radiowo-telewizyjny będzie miało przejście od nadawania analogowego na cyfrowe. Zwiększy się ilość programów możliwych do rozpowszechniania przy zachowaniu obecnej jakości. Cyfryzacja ponadto przyczyni się do obniżania kosztów emisji programu radiowego i telewizyjnego. Czynniki te niewątpliwie przyczynią się do obniżenia barier wejścia na rynek nadawców, zatem pojawi się więcej podmiotów na rynku, które będą mogły rozpocząć działalność nadawczą, o ile zostanie podjęta decyzja o zachowaniu dotychczasowej rozdzielczości obrazu.

W okresie obowiązywania *Polityki konkurencji* podjęta zostanie realizacja dwóch zadań związanych z przejściem od nadawania analogowego do cyfrowego:

- *zapewnienie warunków płynnego przejścia z transmisji analogowej do cyfrowej poprzez dopracowanie szczegółów strategii tego przejścia, w tym przejścia do docelowych sieci DVB-T⁹³ i T-DAB⁹⁴,*

Działanie to zapewni przejrzystość otoczenia dla podmiotów rynkowych oraz spowoduje rozszerzenie oferty nadawców o usługi dodatkowe związane z nadawaniem w formacie cyfrowym.

- *opracowanie docelowych planów zagospodarowania częstotliwości dla potrzeb DVB-T, T-DAB w paśmie III, IV i V,*

W związku z tym, iż nadawanie cyfrowe wiąże się z możliwością zwiększenia liczby podmiotów prowadzących działalność nadawczą, konieczne jest opracowanie docelowego kształtu zagospodarowania wolnych częstotliwości.

W końcowej fazie przekształceń systemu nadawania jednak, jak się wydaje już poza horyzontem czasowym niniejszego dokumentu, niezbędne stanie się podjęcie szeregu działań strategicznych, m.in. jasno określone zostaną takie kwestie jak: relacje między nadawcami a operatorem multipleksu⁹⁵, status telewizji publicznej (czy będzie posiadać odrębny multipleks), sposoby finansowania dekodерów końcowych (możliwość udzielania pomocy publicznej). Ostatnim elementem przejścia na nadawanie w formacie cyfrowym stanie się informacja użytkowników o konieczności cyfryzacji i o korzyściach, jakie ona przyniesie (dostęp do dodatkowych usług, poprawa jakości odbioru programów).

⁹³ (ang. Digital Video Broadcasting - Terrestrial) - standard telewizji cyfrowej DVB nadawanej naziemnie.

⁹⁴ (ang. Terrestrial - Digital Audio Broadcasting) – standard radiofonii cyfrowej DAB nadawanej naziemnie.

⁹⁵ Operator multipleksu odbiera programy/usługi od indywidualnych nadawców, łączy je w zespolony strumień i przesyła drogą naziemną do użytkowników końcowych.

Działanie II.1.B.			
Tworzenie konkurencji w sektorze mediów elektronicznych			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Implementacja do prawa krajowego przepisów <i>Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z dnia 11 grudnia 2007 r. (2007/65/WE)</i>	100%		-
Zapewnienie warunków płynnego przejścia z transmisji analogowej do cyfrowej poprzez dopracowanie szczegółów strategii tego przejścia, w tym przejścia do docelowych sieci DVB-T i T-DAB	100%		
Opracowanie docelowych planów zagospodarowania częstotliwości dla potrzeb DVB-T, T-DAB w paśmie III, IV i V	1		-

Priorytet 2: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze energetycznym

Założenia europejskiej polityki dla sektora energetycznego wyrażone zostały przede wszystkim w Dyrektywach 2003/54/WE i 2003/55/WE, zgodnie z którymi dąży się do możliwie najszybszego wprowadzenia mechanizmów rynkowych w obrębie działalności wytwórczej i obrotu energią, przy jednoczesnym pozostaniu przy regulowanym charakterze działalności operatorów sieciowych (tj. przesył i dystrybucja). Planem dla polskiej energetyki jest wzmocnienie pozycji rynkowej już istniejących przedsiębiorstw tak, aby powstały silne kapitałowo i konkurencyjne, także na poziomie europejskim, podmioty gospodarcze. Taka wizja rodzimego rynku energetycznego dobrze wpisuje się w zmiany obserwowane na rynku europejskim – podobne tendencje utrzymują się w wielu innych krajach członkowskich UE.

W chwili obecnej liberalizacja rynku energii elektrycznej jest bardziej zaawansowana niż liberalizacja rynku gazu, gdzie występują zdecydowanie wyższe bariery wejścia oraz ograniczona konkurencja, przy czym stan ten jest w głównej mierze spowodowany monopolistyczną pozycją Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. (PGNiG S.A.). W Polsce w dalszym ciągu trwa proces implementacji postanowień Dyrektyw rynkowych (2003/54/WE i 2003/55/WE) w formie zapewniającej ich sprawne i zgodne z oczekiwaniami Komisji Europejskiej funkcjonowanie. Od 1 lipca 2007 r. każdy odbiorca może korzystać z prawa wyboru sprzedawcy energii i gazu, a każde przedsiębiorstwo sieciowe ma obowiązek niedyskryminacyjnego świadczenia usług

przesyłu i dystrybucji. Formą egzekwowania równoprawnego traktowania zewnętrznych użytkowników sieci przez operatorów sieci działających w obrębie przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo są tzw. programy zgodności⁹⁶.

Powodem utrudnionej sytuacji w sektorze gazowym jest m.in. brak rozporządzeń wykonawczych⁹⁷ do znowelizowanej ustawy - *Prawo energetyczne*, które pozwalałyby na pełną implementację regulacji wynikających z Dyrektywy 2003/55/WE do krajowego porządku prawnego. Natomiast pewną barierę dla tworzenia konkurencji na rynku energii nadal stanowi brak świadomości odbiorców co do możliwości zmiany sprzedawcy.

Obecnie Ministerstwo Gospodarki przygotowuje dokument „*Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*”, który przedstawi politykę państwa w odniesieniu do całego sektora energetycznego. Zgodnie z projektem dokumentu najistotniejsze znaczenie w najbliższych latach będzie mieć wprowadzenie mechanizmów konkurencji na rynkach energii, co powinno wpłynąć pozytywnie na konkurencyjność gospodarki oraz dostępność energii po przystępnych cenach. Zakładana jest także dalsza praca nad implementacją wytycznych Dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE, a w szczególności prowadzenie działań w zakresie zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do sieci energetycznych, poprawę regulacji w odniesieniu do działalności sieciowych, wprowadzenie przejrzystych ram dla inwestycji infrastrukturalnych oraz koordynację współpracy operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych.

Działanie A: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze elektroenergetycznym

W ostatnim czasie podjęto wiele działań celem stworzenia konkurencji na rynku elektroenergetycznym, stąd w nadchodzących latach bardzo istotne będzie monitorowanie już zakończonych procesów i nadzorowanie, aby na rynku nie dochodziło do praktyk hamujących proces liberalizacji. Do istotnych zadań, które będą realizowane w latach 2008 - 2010 w celu tworzenia w pełni konkurencyjnego rynku elektroenergetyki, należą:

⁹⁶ Zgodnie z art. 9d ust. 4 ustawy - *Prawo energetyczne*, operatorzy systemów, będący w strukturze przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, są zobowiązani do opracowania i realizacji programów zgodności celem zapewnienia niedyskryminacyjnego traktowania użytkowników systemu. Przygotowane sprawozdania zawierające opisy podjętych działań w roku poprzednim w celu realizacji tych programów są przedstawiane Prezesowi URE do 31 marca każdego roku, a następnie publikowane w „Biuletynie URE”.

⁹⁷ Na chwilę obecną nie jest znany termin opracowania oraz wydania przedmiotowych rozporządzeń.

- monitorowanie konkurencji w sektorze przy uwzględnieniu wpływu na rynek skonsolidowanych pionowo grup energetycznych oraz podejmowanie działań gwarantujących rozwój konkurencji,
- pełne wdrożenie postanowień ustawy - *Prawo energetyczne* w zakresie wydzielenia operatorów z pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw,
- monitorowanie zmian zachodzących w sektorze pod kątem ewentualnego dalszego zniesienia taryf w zakresie obrotu energią,
- monitorowanie przebiegu procesu przedterminowego rozwiązywania KDT,
- podnoszenie świadomości opinii publicznej w zakresie możliwości, jakie daje jej liberalizacja elektroenergetyki.

Monitorowanie konkurencji w sektorze przy uwzględnieniu wpływu na rynek skonsolidowanych pionowo grup energetycznych oraz podejmowanie działań gwarantujących rozwój konkurencji

W latach 2006 – 2007 w ramach realizacji „Programu dla elektroenergetyki” przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r. zmieniona została struktura sektora elektroenergetyki w Polsce, w wyniku czego zostały stworzone cztery grupy energetyczne:

- PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. (dawniej Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.) z siedzibą w Lublinie, w skład której weszły BOT Górnictwo i Energetyka S.A. oraz PGE Energia S.A. skupiająca w swojej strukturze Zespół Elektrowni Dolna Odra S.A. i osiem spółek dystrybucyjnych (zakładów energetycznych),
- TAURON Polska Energia S.A. z siedzibą w Katowicach, w skład której weszły: Południowy Koncern Energetyczny S.A., ENION S.A., EnergiaPro Koncern Energetyczny S.A., Elektrownia Stalowa Wola S.A. oraz Elektrociepłownia Tychy S.A.,
- ENERGA S.A. z siedzibą w Gdańsku, w skład której weszły Koncern Energetyczny ENERGA S.A. i Zespół Elektrowni Ostrołęka S.A. oraz
- ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu, do której Skarb Państwa wniósł 100% akcji Elektrowni Kozienice S.A. z siedzibą w Świerżach Górnych.

Proces tworzenia wyżej wymienionych grup energetycznych podlegał kontroli Prezesa UOKiK, który badał planowane koncentracje i ich wpływ na konkurencję w sektorze. Jedynie w przypadku projektu koncentracji w ramach tworzenia grupy energetycznej przy

ENERGA S.A.⁹⁸ organ antymonopolowy wydał zgodę uznając, że planowana koncentracja nie spowoduje istotnego ograniczenia konkurencji, w szczególności poprzez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku. W przypadku trzech pozostałych koncentracji Prezes doszedł do innych wniosków. Dotyczyło to przejęcia kontroli przez: (1) Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Warszawie nad dwoma elektrowniami i ośmioma zakładami energetycznymi^{99,100}, (2) Energetykę Południe S.A. z siedzibą w Katowicach nad ENION S.A. (Kraków), EnergiaPro Koncern Energetyczny S.A. (Wrocław), Elektrownią Stalowa Wola S.A. (Stalowa Wola) oraz Południowym Koncernem Energetycznym S.A. (Katowice)¹⁰¹, a także (3) ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu nad Elektrownią Kozienice S.A. (Świerże Górne)¹⁰², w których to przypadkach zgody na koncentracje zostały wydane na podstawie przepisów art. 20 ust. 2 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*¹⁰³. Zgodnie z art. 20 ust. 2 Prezes UOKiK wydaje zgodę na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku, w przypadku gdy odstąpienie od zakazu koncentracji jest uzasadnione, w szczególności: przyczyni się ona do rozwoju ekonomicznego lub postępu technicznego lub może ona wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową.

Głównym powodem realizacji planu konsolidacji było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz ekonomiczne wzmocnienie oraz rozbudowa i modernizacja zakładów energetycznych.

Niemniej, biorąc pod uwagę, że już sam proces koncentracyjny wzbudzał obawy organu antymonopolowego, konieczne jest intensywne monitorowanie konkurencji pomiędzy nowopowstałymi grupami, a także ich stosunków z kontrahentami w celu podejmowania skutecznych interwencji.

⁹⁸ Decyzja nr DOK-19/07 z dnia 16 lutego 2007 r.

⁹⁹ W grupie dziesięciu podmiotów znalazły się: 1. BOT Górnictwo i Energetyka S.A. (Łódź), 2. Zespół Elektrowni Dolna Odra S.A. (Nowy Czarnów), 3. Zakład Energetyczny Białystok S.A. (Białystok), 4. Zakład Energetyczny Łódź - Teren S.A. (Łódź), 5. Zakład Energetyczny Warszawa - Teren S.A. (Warszawa), 6. Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. (Zamość), 7. Rzeszowski Zakład Energetyczny S.A. (Rzeszów), 8. Lubelskie Zakłady Energetyczne S.A. (Lublin), 9. Łódzki Zakład Energetyczny S.A. (Łódź), 10. Zakłady Energetyczne Okręgu Radomsko – Kieleckiego S.A. (Skarżysko – Kamienna).

¹⁰⁰ Decyzja nr DOK-163/06 z dnia 22 grudnia 2006 r.

¹⁰¹ Decyzja nr DOK-29/07 z dnia 8 marca 2007 r.

¹⁰² Decyzja nr DKK-32/07 z dnia 28 września 2007 r.

¹⁰³ W przypadku decyzji DOK-163/06 i DOK-29/07 z uwzględnieniem art. 19 ust. 2 *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, który jest artykułem analogicznym do art. 20 ust. 2 w ustawie z 2007 r.

Prezes UOKiK będzie obserwował ten proces w ramach realizacji zadań Priorytetu II z Obszaru I. Niezbędne jest tutaj jednak przede wszystkim efektywne działanie regulatora rynku oraz Ministerstwa Skarbu Państwa, które niewątpliwie będzie miało wpływ na przebieg i skutki procesu inwestycyjnego w zakładach energetycznych.

Pełne wdrożenie postanowień ustawy - Prawo energetyczne w zakresie wydzielenia operatorów z pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw

Ważnym zadaniem dla realizacji priorytetów polityki konkurencji w elektroenergetyce jest zakończenie procesu prawnego i funkcjonalnego wyodrębnienia Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (OSD) ze struktury przedsiębiorstw pionowo zintegrowanych. Na dzień 1 lipca 2007 r. Prezes URE wydał zgodę na jednoroczne wyodrębnienie (do 30 czerwca 2008 r.) w stosunku do czterech operatorów. Decyzja ta była związana z wyodrębnieniem obrotu jako spółki córki OSD, co budzi wątpliwości w odniesieniu do zgodności z Dyrektywą 2003/54/WE i jednocześnie implikuje dalsze przekształcenia w ramach grup kapitałowych. Natomiast preferowanym modelem wyodrębnienia OSD jest model funkcjonowania operatora jako spółki siostrzanej w stosunku do innych spółek. Dlatego też, konieczne są dalsze przekształcenia, których wykonanie spoczywa na Ministrze Skarbu Państwa jako decydencie w odniesieniu do podmiotów będących własnością Skarbu Państwa.

Monitorowanie przebiegu procesu liberalizacji sektora pod kątem ewentualnego zniesienia taryf w zakresie wytwarzania i obrotu energią

Od dnia 1 stycznia 2008 r. Prezes URE zdecydował o zwolnieniu przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obrotu energią elektryczną z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf na obrót dla odbiorców innych niż gospodarstwa domowe. Decyzja ta została podjęta w oparciu o analizę stopnia zaawansowania procesów rynkowych w sektorze. Pozostałe obszary działalności sektora pozostają regulowane, przy czym nie planuje się uwolnienia opłat za usługi sieciowe, które ze względu na swój monopolistyczny charakter pozostaną pod ścisłą kontrolą organu regulującego. W celu umożliwienia przyszłego uwolnienia cen energii w zakresie obrotu (odbiorcy indywidualni) konieczne jest prowadzenie bieżących analiz sytuacji rynkowej w energetyce, w tym także zastosowania w praktyce zasady TPA. Stały monitoring pozwoli na szybkie wykrycie wszelkich nadużyć na rynku, a także powinien przyczynić się

do rozwoju konkurencji w zakresie wytwarzania oraz obrotu pomiędzy poszczególnymi grupami energetycznymi.

Możliwość faktycznego korzystania przez wszystkie przedsiębiorstwa obrotu z zasady TPA jest krytycznym czynnikiem rozwoju konkurencji w sektorze energetycznym. Dlatego też ważne jest, aby Prezes URE uważnie monitorował jej funkcjonowanie w sektorze, także pod kątem koniecznych do przeprowadzenia zmian w przepisach ustawy - *Prawo energetyczne*. Na chwilę obecną regulator postuluje zmiany dotyczące: uregulowania zasad uczestnictwa operatorów w rynku detalicznym, określenia jednolitego standardu wymiany informacji pomiędzy operatorami systemów dystrybucyjnych i uczestnikami rynku, a ponadto zwiększenia upoważnień Prezesa URE w zakresie kontroli wykonywania przez operatorów systemów dystrybucyjnych ich ustawowo określonych zadań oraz nakładania ewentualnych kar.

Ponadto analiza rocznych rezultatów prowadzonego monitoringu posłuży regulatorowi rynku do oceny możliwości dalszej liberalizacji polityki regulacyjnej w zakresie kształtowania się cen energii na rynku, również w zakresie cen dla gospodarstw domowych i podjęcia określonych decyzji.

Weryfikacja i ocena przebiegu procesu przedterminowego rozwiązywania KDT

Dzień 1 kwietnia 2008 r. to data wejścia w życie umów rozwiązujących KDT¹⁰⁴. Stąd, aby móc uznać za zakończony proces usuwania jednej z największych barier rozwoju konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce, ważna jest weryfikacja zgodności z założeniami rozwiązania KDT, a także monitorowanie i ocena sytuacji na rynku powstałej w wyniku przeprowadzonych działań.

Podnoszenie świadomości opinii publicznej w zakresie możliwości, jakie daje im liberalizacja elektroenergetyki

Niewątpliwą barierą dla procesu tworzenia konkurencji w sektorze energetycznym stanowi brak świadomości odbiorców, co do możliwości zmiany sprzedawcy. To sprawia, iż część odbiorców, nie znając przepisów i procedur dotyczących takiej zmiany, mimo potencjalnych korzyści, nie decyduje się na podjęcie działań zmierzających do wyboru sprzedawcy. Dlatego też ważne jest, aby Prezes URE zintensyfikował rozpoczętą już akcję

¹⁰⁴ Ustawowy termin podpisania umów rozwiązujących KDT minął 31 grudnia 2007 r.

informacyjną. Zwiększenie skłonności konsumentów do zmiany dostawcy jest niezbędne dla dalszego rozwoju konkurencji na rynku energii elektrycznej. Jedynie realne zagrożenie utratą klientów jest w stanie zmusić przedsiębiorcę do optymalizacji oferty oraz działań konkurencyjnych w celu ich zatrzymania lub ewentualnego pozyskania nowych.

Działanie II.2.A.			
Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze elektroenergetycznym			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Pełne wdrożenie postanowień ustawy - <i>Prawo energetyczne</i> w zakresie wydzielenia operatorów z pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw w sektorze elektroenergetycznym: – zmiana sposobu wyodrębnienia czterech OSD z pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw, zaakceptowanego przez Prezesa URE na okres jednego roku do 30 czerwca 2008 r.	100%	-	-
Weryfikacja i ocena przebiegu procesu przedterminowego rozwiązywania KDT	100%	-	-
Analiza zmian zachodzących w sektorze elektroenergetycznym pod kątem dalszego zniesienia taryf w zakresie obrotu energią	1	1	1

Działanie B: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze gazowym

Proces tworzenia konkurencji w sektorze gazu ziemnego jest mniej zaawansowany niż w sektorze energii elektrycznej, co jest spowodowane m.in. brakiem odpowiednich uregulowań prawnych, który umożliwia utrzymywanie się monopolu w rękach PGNiG S.A. Dlatego też spośród głównych problemów należy wymienić koncentrację działalności – importu gazu, wydobycia krajowego, obrotu hurtowego i detalicznego oraz magazynowania w ramach Grupy Kapitałowej PGNiG S.A., co nie zapewnia właściwych warunków wyceny poszczególnych składników procesu przetwórczego, a także jest sprzeczne z wymogami tzw. *unbundlingu* ekonomicznego.

W chwili obecnej głównym sprzedawcą gazu ziemnego w kraju jest PGNiG S.A., jednocześnie spółka nie zajmuje się działalnością przesyłową i dystrybucyjną, jako że składniki aktywów trwałych stanowiących elementy sieci przesyłowej i dystrybucyjnej zostały oddane w leasing Operatorowi Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. lub wdzierżawione Operatorom Systemów Dystrybucyjnych (OSD). Działalność dystrybucyjna prowadzona jest w strukturach Grupy Kapitałowej PGNiG przez sześciu

prawnie wydzielonych Operatorów Systemów Dystrybucyjnych. Dodatkowo działalnością przesyłową zajmuje się także System Gazociągów Tranzytowych EuRoPol S.A.

Zakończenie procesu wyodrębnienia systemów dystrybucyjnych

W czerwcu 2007 r. dokonano wydzielenia sześciu OSD, w których 100% udziałów należy do PGNiG S.A. Do obowiązków operatorów sieci należy przygotowanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dystrybucyjnej, która określa szczegółowe warunki korzystania z tych sieci przez użytkowników systemu oraz warunki i sposób prowadzenia ruchu, eksploatacji i planowania ich rozwoju¹⁰⁵. Jednakże, z powodu braku takiej instrukcji, OSD zostali wyznaczeni przez Prezesa URE warunkowo na okres jednego roku (do 30 czerwca 2008 r.). Dlatego też bardzo istotne jest opracowanie i przyjęcie rozporządzeń, które uregulują to zagadnienie i umożliwią Prezesowi URE wyznaczenie OSD na dłuższy okres, co ma ogromne znaczenie dla rynku i rozwoju konkurencji.

Praca nad wyznaczeniem operatora systemu magazynowego i gazociągu przesyłowego Jamał I

Kolejną kwestią wymagającą uregulowania jest problem wyznaczenia operatora systemu magazynowego. W chwili obecnej koncesjonowana działalność magazynowania prowadzona jest przez PGNiG S.A. Podstawowym problemem są przepisy ustawy - *Prawo energetyczne*, które uniemożliwiają skuteczne wyznaczenie tego operatora. Trudność polega na tym, iż Prezes URE zatwierdza wyznaczenie operatora systemu (dystrybucyjnego/przesyłowego/magazynowego) na podstawie wniosku przedłożonego przez właściciela infrastruktury, w przeciwnym wypadku nie może podjąć działania w tym zakresie, jednocześnie brak wniosku nie skutkuje żadnymi sankcjami. Sytuacja tego rodzaju ma miejsce w przypadku magazynów gazu ziemnego oraz gazociągu Jamał I, gdzie właścicielami infrastruktury są odpowiednio PGNiG S.A. i EuRoPol Gaz. Rozwiązanie tego problemu wymaga współpracy pomiędzy organami administracji: Ministrem Gospodarki, Ministrem Skarbu Państwa, a także Prezesa URE. Ponadto, w przypadku rurociągu Jamał I, istotna może okazać się również rola Ministra Spraw Zagranicznych oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Związane jest to z uregulowaniem funkcjonowania rurociągu umową polsko-rosyjską. Jednocześnie

¹⁰⁵ Art. 9d ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - *Prawo energetyczne*.

konieczne jest respektowanie wymagań Rozporządzenia unijnego 1775/2005/WE¹⁰⁶ dotyczącego warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i nakładającego na państwa członkowskie szczególne obowiązki. W celu rozwiązania powyższego zagadnienia wymagane byłoby rozszerzenie aktualnych przepisów tak, aby z jednej strony jednoznacznie został nałożony na właścicieli infrastruktury obowiązek wyznaczenia operatorów sieciowych, a z drugiej przypisane zostały Prezesowi URE narzędzia umożliwiające skuteczne egzekwowanie tego obowiązku.

Analiza przepisów ustawy o zapasach pod kątem ich wpływu na proces rozwoju konkurencji w sektorze gazowym oraz przeprowadzenie koniecznych zmian

Przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym¹⁰⁷ (ustawa o zapasach) mają negatywny wpływ na proces rozwoju konkurencji w sektorze gazowym. W szczególności w kwestii regulującej obowiązek utrzymania przez przedsiębiorców dokonujących przewozu gazu ziemnego zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w magazynach zlokalizowanych w Polsce. Problem polega na utrudnionym (a nawet niemożliwym) efektywnym dostępie do usług magazynowania, jako że PGNIG S.A. (jedyne podmioty zajmujące się magazynowaniem gazu ziemnego na terenie kraju), już w przeszłości odmawiał świadczenia usługi magazynowania powołując się m.in. na konieczność realizacji obowiązków wynikających z przepisów ustawy o zapasach. Możliwość zwolnienia z utrzymania obowiązkowych zapasów nie dotyczy podmiotów rozpoczynających działalność, co stanowi istotną barierę dla ich wejścia na polski rynek.

Ponadto duże znaczenie mają także zastrzeżenia Komisji Europejskiej do przedmiotowej ustawy wyrażone wszczęciem formalnego postępowania dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 1, art. 7, art. 8 ust. 1 lit. b) i d) oraz art. 19 Dyrektywy 2003/55/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE, art. 3 ust 2 Dyrektywy Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego¹⁰⁸ oraz art. 10 Traktatu WE (naruszenie nr 2006/4918).

¹⁰⁶ Dz. Urz. WE L 289 z 3 listopada 2005 r., s. 1.

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 52, poz. 343.

¹⁰⁸ Dz. Urz. WE L127 z dnia 29 kwietnia 2004 r., s. 92.

Monitorowanie procesów w sektorze gazu w celu szybkiego wykrywania i eliminowania ewentualnych nadużyć

Zgodnie z przyjętą w 2007 r. „*Polityką dla przemysłu gazu ziemnego*”, nie jest planowana dalsza prywatyzacja w obrębie rynku. Takie rozwiązanie może w przyszłości rodzić wiele problemów m.in. w zakresie wdrażania zasady TPA. Dlatego też na rynku gazu wymagane jest jak najszybsze uzupełnienie braków w przepisach tak, aby pomimo daleko posuniętej konsolidacji pionowej i niemalże monopolistycznej pozycji PGNiG S.A., szczególnie w zakresie obrotu gazem, możliwe było choć stopniowe wprowadzanie mechanizmów konkurencji. W tym celu konieczne jest opracowanie i przyjęcie rozporządzeń wykonawczych do ustawy - *Prawo energetyczne*, które będą implementowały w pełnym zakresie regulacje wynikające z Dyrektywy rynkowej 2003/55/WE. W głównej mierze konieczne jest przyjęcie rozporządzenia dotyczącego szczegółowych zasad funkcjonowania systemu gazowego z uwzględnieniem nowych podmiotów na rynku, tj. operatorów systemów przesyłowych, dystrybucyjnych i magazynowych, co pozwoli także na eliminację problemów powstających w relacji z innymi podmiotami działającymi na rynku.

Działanie II.2.B.			
Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze elektroenergetycznym			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Stworzenie regulacji gwarantujących przedstawianie przez operatorów sieci instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dystrybucyjnej do zaakceptowania przez Prezesa URE	100%	-	-
Praca nad wyznaczeniem operatora systemu magazynowego i gazociągu przesyłowego Jamał I: – uzupełnienie regulacji prawnych o nałożenie na właścicieli sieci obowiązku wyznaczenia operatorów sieci i przypisanie Prezesowi URE skutecznych narzędzi umożliwiających egzekwowanie tego obowiązku	100%		-
Przygotowanie i przyjęcie rozporządzenia dotyczącego szczegółowych zasad funkcjonowania systemu gazowego	1	-	-

Priorytet 3: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze transportu

Sektor usług transportowych jest niezwykle zróżnicowany pod względem stopnia konkurencji. Tradycyjnie przedmiotem zainteresowania polityki konkurencji są tutaj transport kolejowy oraz transport lotniczy. Obydwa rodzaje transportu poddane są

regulacji, na obydwie wpływa również proces liberalizacji. Niemniej, zadania, jakie wynikają dla nich w ramach polityki konkurencji, na obecnym etapie, znacznie się różnią.

O ile w sektorze lotniczym konkurencja rozwija się bardzo dynamicznie, a planowane działania mają ją tylko zintensyfikować, to w sektorze kolejowym wciąż mamy do czynienia z wieloma problemami, których rozwiązanie ma bardzo istotne znaczenie dla przyszłego rozwoju tego rynku w Polsce.

Działanie A: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w usługach kolejowych

Zmiany, które zostały dotychczas dokonane w sektorze transportu kolejowego, przynoszą coraz bardziej widoczne efekty. Na dzień dzisiejszy mamy całkowicie zliberalizowany rynek towarowych przewozów kolejowych. Od 2002 r. działalność przewozową mogą wykonywać przedsiębiorcy prywatni, a od roku 2007 również przewoźnicy zagraniczni¹⁰⁹. Od momentu pojawienia się prywatnych przewoźników, przewozy towarowe kolejاً znacznie wzrosły i ta tendencja nadal się utrzymuje. Firmy prywatne zdobyły już ok. 20% rynku mierzonego pracą przewozową (w tonokilometrach), natomiast pod względem masy przewiezionych towarów udział ten wynosi prawie 50%. Rośnie również liczba podmiotów uprawnionych do wykonywania przewozów kolejowych¹¹⁰. Pod koniec 2005 r. było ich 75, natomiast na koniec roku 2007 już 82. Podmioty te posiadają obecnie łącznie 137 licencji, w tym: 65 licencji na przewóz rzeczy, 26 licencji na przewóz osób i 46 licencji na udostępnianie pojazdów trakcyjnych.

Polska znajduje się w czołówce krajów europejskich pod względem tempa liberalizacji rynku kolejowego. Niemniej jednak konieczne jest podejmowanie dalszych działań niezbędnych do tworzenia warunków do walki konkurencyjnej na powyższym rynku.

Najistotniejsze zadania, które będą realizowane w ramach niniejszego działania to:

- *opracowanie instrumentów prawnych dających Prezesowi UTK możliwość regulacji tempa i poziomu wzrostu stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej,*
- *wprowadzenie wspólnotowego wzorca licencji na działalność na rynku kolejowym,*
- *implementacja trzeciego pakietu dyrektyw kolejowych,*

¹⁰⁹ Już pojawiły się pierwsze sygnały zainteresowania polskim rynkiem przewozów kolejowych ze strony europejskich przewoźników, m.in. kolej niemiecka i austriacka zainteresowane są tranzytem.

¹¹⁰ Są to podmioty gospodarcze posiadające aktualne licencje na przewozy kolejowe wydane przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

- zmiany własnościowe w Grupie PKP.

Opracowanie instrumentów prawnych dających Prezesowi UTK możliwość regulacji tempa i poziomu wzrostu stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej

Zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Jednakże dotyczy to tylko sposobu kalkulacji tychże stawek, nie zaś ich wysokości. Usprawnienie regulacji w sektorze kolejowym wymaga, aby regulator miał pełne instrumenty prawne do regulacji tempa i poziomu wzrostu stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury.

Wprowadzenie wspólnotowego wzorca licencji na działalność na rynku kolejowym

Obecnie przewoźnicy kolejowi na terytorium Polski posługują się polskim wzorem licencji, podczas gdy w większości krajów należących do Unii Europejskiej stosuje się już wzór europejski. Wprowadzenie przez Polskę takiego samego wzoru licencji byłoby działaniem korzystnym, gdyż ułatwiłoby dostęp zarówno polskim przewoźnikom do europejskiego rynku kolejowego jak i dla zagranicznych przewoźników obniżyłoby bariery wejścia na rynek polski.

Implementacja trzeciego pakietu dyrektyw kolejowych

W związku z przyjęciem w październiku 2007 r. przez Parlament Europejski trzeciego pakietu dyrektyw kolejowych niezbędne jest podjęcie prac legislacyjnych w celu ich implementacji, tj. *Dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz Dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty*, do polskiego porządku prawnego¹¹¹.

¹¹¹ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, które również weszło w skład trzeciego pakietu kolejowego nie wymaga implementacji. Będzie obowiązywało od końca 2009 r.

Celem powyższych Dyrektyw jest poprawa jakości usług kolejowych świadczonych na wspólnym rynku kolejowym. Ich implementacja skutkować będzie pełnym otwarciem rynku dla międzynarodowych pasażerskich przewozów kolejowych od 1 stycznia 2010 r. (w państwach, w których międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie stanowią ponad połowę obrotu w kolejowym ruchu pasażerskim, termin otwarcia rynku przesunięto na 1 stycznia 2012 r.) włącznie z możliwością dokonywania przewozów kabotażowych. Wprowadzona m.in. zostanie również licencja, która stanowić będzie dowód kompetencji i kwalifikacji maszynisty. Będzie ona ważna na terenie całej Wspólnoty, a to zmniejszy formalne bariery wejścia na rynki innych krajów Unii Europejskiej.

Pełna implementacja na gruncie polskim trzeciego pakietu dyrektyw kolejowych będzie również obejmować praktyczne wdrożenie postanowień ww. pakietu, a także opracowanie ewentualnych dodatkowych regulacji.

Zmiany własnościowe w Grupie PKP

Zgodnie ze „Strategią dla transportu kolejowego do roku 2013” przewidziane jest przeprowadzenie zmian własnościowych w trzech spółkach Grupy PKP, tj. PKP Przewozy Regionalne, PKP Intercity i PKP Cargo. W roku 2008 spółka PKP Przewozy Regionalne ma przejść proces pełnego usamorządowania poprzez nieodpłatne przeniesienie udziałów tej spółki na samorzady wojewódzkie. Przedsiębiorstwo to będzie świadczyło pasażerskie przewozy kolejowe na terenie poszczególnych regionów. Z kolei w przypadku spółki PKP Intercity planowane jest jej częściowe sprywatyzowanie w 2009 r.¹¹² Ma ona się stać wyspecjalizowanym i sprawnym przewoźnikiem realizującym szybkie przewozy pasażerskie w relacjach krajowych i zagranicznych. Działania prywatyzacyjne kolejowego przewoźnika towarowego (PKP Cargo) zaplanowane natomiast zostały na rok 2010.

¹¹² 19 czerwca 2007 r. został przyjęty harmonogram prywatyzacji PKP Intercity przez kierownictwo Ministerstwa Transportu.

Działanie II.3.A.			
Tworzenie konkurencji w transporcie kolejowym			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Opracowanie instrumentów prawnych dających Prezesowi UTK możliwość regulacji tempa i poziomu wzrostu stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej	1		-
Wprowadzenie jednolitego europejskiego wzoru licencji	100%		
Implementacja do polskiego porządku prawnego trzeciego pakietu dyrektyw, tj. - Dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej; - Dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty	100%		-
Przeprowadzenie zmian w spółkach Grupy PKP: - Usamorządowanie spółki PKP Przewozy Regionalne;	100%	-	-
- Częściowa prywatyzacja spółki PKP Intercity;		100%	-
- Częściowa prywatyzacja spółki PKP Cargo	-	-	100%

Działanie B: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w lotnictwie cywilnym

Głównym przedmiotem zainteresowania polityki konkurencji w odniesieniu do sektora lotnictwa cywilnego w okresie 2008 – 2010 będzie liberalizacja rynku obsługi naziemnej, dalsza liberalizacja rynku przewozów lotniczych (zmiana tzw. trzeciego pakietu) oraz wprowadzenie wspólnotowych przepisów regulujących działalność portów lotniczych w zakresie opłat lotniskowych.

W Unii Europejskiej, zagadnienie dostępu do rynku obsługi naziemnej reguluje *Dyrektywa Rady nr 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku obsługi naziemnej na lotniskach Wspólnoty*. W Polsce rynek obsługi naziemnej reguluje *ustawa - Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r.* Uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności obsługi naziemnej reguluje art. 173 ustawy, warunkując uzyskanie tego zezwolenia posiadaniem przez przedsiębiorcę odpowiedniego certyfikatu. Wydanie takiego certyfikatu poprzedzone jest procesem certyfikacji, który ma na celu sprawdzenie zdolności podmiotu

do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej. Zagadnienia certyfikacji reguluje rozdział 2 ustawy - *Prawo lotnicze* (art. 160 – 163).

Szczegółowe przepisy dotyczące zasad uzyskiwania niezbędnych uprawnień, a zwłaszcza sposobu i trybu przeprowadzania konkursu, zawiera *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych*.

W Polsce obsługą naziemną w portach lotniczych zajmują się firmy będące w większości własnością PLL LOT lub Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze. W Porcie Lotniczym w Warszawie usługi obsługi naziemnej oferują firmy Lot Ground Services Sp. z o.o. (LGS), która pozostaje w 100 % własnością PLL LOT S.A., wchodząc w skład grupy kapitałowej LOT, oraz Warsaw Airport Services (WAS), będącej w 100% własnością PPL. W Krakowie - Balicach firma KRK Airport Services sp. z o.o., będąca własnością PPL, w Katowicach - Pyrzowicach firma GTL LOT, której 50% udziałów posiada PLL LOT, w Gdańsku-Rębiechowo firma GDN Airport Services, czy w Poznaniu - Ławicy firma POZ Airport Services. Firmy te wykonują usługi handlingowe, tj. zajmują się kompleksową obsługą zarówno pasażerów, w tym odprawą biletowo-bagażową, jak również samolotów, czyli sprzątaniem pokładów, często zaopatrzeniem pokładowym oraz obsługą techniczną.

Na okres 2008 – 2010 planowane są dwa zadania, których realizacja gwarantuje liberalizację obsługi naziemnej w portach lotniczych:

- uproszczenie procedury dostępu do rynku obsługi naziemnej,
- rozszerzenie zakresu podmiotów mogących świadczyć usługi obsługi naziemnej.

Obecnie projektowana jest nowelizacja Rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, która przyniesie dalszą liberalizację tego rynku, polegającą w głównej mierze na pełnym otwarciu rynku usług obsługi naziemnej i braku konieczności organizowania w tym celu konkursów. Wprowadzenie w życie nowych przepisów regulujących doprowadzi do dalszej liberalizacji tego rynku. Jedyne ograniczenia w dostępie podmiotów gospodarczych do tego rynku wprowadzane będą indywidualnie dla poszczególnego lotniska w drodze decyzji Prezesa ULC. Decyzje takie będą wynikały tylko ze względu na ograniczoną przepustowość lotniska bądź dostępność jego powierzchni. Ze względu na konieczność notyfikacji tych decyzji, nakładaną przepisami

ww. Dyrektywy na państwa Wspólnoty, decyzja taka wymagać będzie dodatkowo aprobaty Komisji Europejskiej. W projekcie nowelizacji Rozporządzenia znacznie ograniczono wymogi formalne stawiane przedsiębiorcy, a lista dokumentów niezbędnych do wydania zezwolenia została znacznie zredukowana.

Proponowane zmiany, mające na celu ułatwienie starającym się przedsiębiorcom uzyskanie pozwolenia na prowadzenie działalności handlingowej, w znaczący sposób wpłyną na konkurencyjność tego rynku.

W dniu 24 lipca 2007 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy *o zmianie ustawy - Prawo lotnicze*, przedłożony przez Ministra Transportu. Projekt nowelizacji ustawy dostosowuje w całości polskie przepisy do prawa wspólnotowego. W treści nowelizowanej ustawy proponowane jest między innymi rozszerzenie katalogu podmiotów, które ubiegać się mogą o dostęp do rynku usług obsługi naziemnej. Uregulowania Dyrektywy 96/67/WE nie ograniczają dostępu do własnej obsługi naziemnej poszczególnych przewoźników, dlatego w nowym tekście ustawy - *Prawo lotnicze* znajdzie się także przepis dotyczący zniesienia wymogu posiadania zezwoleń na obsługę własną pasażerów przez poszczególne linie lotnicze.

Kolejnym punktem znajdującym się w projekcie nowelizacji ustawy - *Prawo lotnicze*, dotyczącym liberalizacji usług obsługi naziemnej i mającym znaczny wpływ na zwiększenie konkurencyjności jest przepis mówiący o zasadzie wzajemności. Polega ona na udzieleniu zezwolenia na wykonywanie własnej obsługi naziemnej dla użytkownika będącego przedsiębiorcą zagranicznym z państwa trzeciego. Zezwolenia takie udziela się z zachowaniem zasady wzajemności wynikającej z umów międzynarodowych. Dyrektywa 96/67/WE daje możliwość wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego takiego przepisu, nowelizacja ustawy - *Prawo lotnicze*, zgodnie z postanowieniami tej Dyrektywy, również będzie dawać taką możliwość.

Nowelizacja ustawy wprowadzająca pełne otwarcie rynku usług obsługi naziemnej przyczyni się do zdecydowanego wzrostu konkurencyjności między podmiotami oferującymi te usługi.

Niezależnie od nowelizowanej ustawy *Prawo lotnicze*, w perspektywie najbliższych dwóch lat planowane jest zniesienie przez Prezesa ULC zezwoleń na wykonywanie usług obsługi naziemnej w zakresie kategorii 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11.

Ponadto w ramach UE finalizowane są obecnie prace nad nowelizacją tzw. „trzeciego pakietu lotniczego”, czyli Rozporządzeń 2407/92, 2408/92 i 2409/92. Zostaną one zastąpione jednym rozporządzeniem („czwarty pakiet liberalizacyjny”), które ma na celu podniesienie skuteczności funkcjonowania rynku, zwiększenie bezpieczeństwa usług lotniczych oraz poprawę poziomu ochrony interesów pasażera. Rozporządzenie to m.in. rozszerza prawa konsumenta poprzez wspieranie przejrzystości cenowej i zasady równego traktowania, wzmacnia funkcjonowanie rynku wewnętrznego poprzez uchylenie nadal istniejących ograniczeń w zakresie świadczenia usług lotniczych wynikających ze starych umów dwustronnych pomiędzy państwami członkowskimi i przyznanie Wspólnocie prawa negocjowania wewnątrzspółnotowych praw przewozowych z państwami trzecimi, znosi wymóg zezwoleń na przewóz lotniczy w ramach UE dla przewoźników wspólnotowych.

Na forum UE toczą się także prace nad projektem Dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych. Wprowadza ona zestaw podstawowych zasad obowiązujących zarządzających portami lotniczymi przy ustalaniu opłat lotniskowych, tj. brak dyskryminacji przewoźników i pasażerów (różnice w traktowaniu powinny być powiązane z faktycznym kosztem udostępnianych urządzeń i usług), obowiązek konsultacji i wymiany informacji między zarządzającym lotniskiem a przewoźnikami, działania zgodne z normami jakości. Dyrektywa ta, pomimo zgodności z wieloma rozwiązaniami już funkcjonującymi w Polsce, na mocy ustawy – *Prawo lotnicze* oraz stosownego Rozporządzenia, będzie musiała być implementowana do polskiego porządku prawnego.

Działanie II.3.B.			
Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w lotnictwie cywilnym			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Nowelizacja Rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych	100%		
Nowelizacja ustawy – <i>Prawo lotnicze</i> liberalizująca polskie przepisy w zakresie obsługi naziemnej	100%		
Zniesienie zezwoleń na wykonywanie usług obsługi naziemnej w zakresie kategorii 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11 (liczba zniesionych zezwoleń)	7		-
Implementacja Dyrektywy WE ws. opłat lotniskowych	100%		
Nowelizacja ustawy - <i>Prawo lotnicze</i> dostosowująca w całości polskie przepisy w zakresie przewozów lotniczych do zmian tzw. trzeciego pakietu lotniczego	100%		

Priorytet 4: Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze pocztowym

Konkurencja na rynkach regulowanych, a więc również na rynku usług pocztowych zależy w dużej mierze od istniejących na nim uregulowań prawnych. *Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe* dostosowujące polski porządek prawny do wymagań Unii Europejskiej, wprowadza stopniową liberalizację rynku usług pocztowych, m.in. poprzez systematyczne ograniczanie dotychczasowego monopolu Poczty Polskiej pełniącej na polskim rynku rolę operatora publicznego, który zgodnie z ww. ustawą jest „obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych”¹¹³.

W okresie realizacji niniejszego dokumentu najważniejsze zadania, które będą zrealizowane w celu tworzenia intensyfikacji konkurencji dotyczą:

- zmian legislacyjnych, które umożliwią przeprowadzenie kolejnego etapu liberalizacji sektora,
- dokończenia realizacji działań wynikających z poprzednich etapów liberalizacji tzn. dokończenia niezwykle istotnego z punktu widzenia rozwoju konkurencji wymieniania skrzynek pocztowych,
- wykorzystania nowych uprawnień organu regulacyjnego rynku w celu skutecznego monitorowania konkurencji w sektorze i szybszego podejmowania interwencji.

Zmiany legislacyjne mające na celu pełną liberalizację rynku usług pocztowych

Obecnie polski rynek usług pocztowych znajduje się w przedostatnim etapie liberalizacji. Od 1 stycznia 2006 r. operatorzy niepubliczni mogą świadczyć usługi zastrzeżone dla operatora publicznego (przesyłki do 50g), pod warunkiem pobierania opłaty co najmniej dwu i półkrotnie wyższej niż opłata pobierana przez operatora publicznego za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych operatora publicznego. Termin zakończenia pełnego procesu otwarcia rynku usług pocztowych określa *Dyrektywa 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych*. Został on wyznaczony na dzień 1 stycznia 2011 r. Dodatkowo Dyrektywa przewiduje możliwość późniejszego otwarcia rynku (najpóźniej do 31 grudnia

¹¹³ Art. 3 ust. 12 ustawy z 12 czerwca 2003 r. - *Prawo pocztowe*.

2012 r.) dla nowych państw członkowskich oraz krajów o skomplikowanej strukturze topograficznej i wyspiarskich, a także o ograniczonej powierzchni i liczbie ludności. Oznacza to, że kraje te będą mogły skorzystać z dodatkowych dwuletnich okresów przejściowych i wykorzystać je na dostosowanie dotychczasowych monopolistów do działania w nowych warunkach rynkowych oraz zapewnienia ciągłości świadczenia powszechnych usług pocztowych, jak również polepszenia ich jakości. Postanowienie to dotyczy również Polski. Obowiązek transpozycji do krajowego porządku prawnego przez kraje, które otworzą rynek 2011 r. powinien być zrealizowany do 31 grudnia 2010 r., natomiast kraje, które zdecydują się na opóźnienie otwarcia rynku o dwa lata powinny wdrożyć dyrektywę najpóźniej do 31 grudnia 2012 r. W związku z uchwaleniem 20 lutego bieżącego roku Dyrektywy 2008/6/WE, konieczne jest podjęcie prac w zakresie ustalenia ostatecznej daty liberalizacji krajowego rynku pocztowego, jak również rozpoczęcie prac związanych z opracowaniem założeń do ustawy regulującej funkcjonowanie polskiego rynku w nowych warunkach, które będą zgodne z wytycznymi przyjętymi w prawodawstwie europejskim. Równocześnie w celu przygotowania pocztowego operatora publicznego, tj. Poczty Polskiej do funkcjonowania na liberalizowanym rynku pocztowym, planowana jest jego komercjalizacja. Przekształcenie Poczty Polskiej w spółkę prawa handlowego i wyłączenie jej z kręgu podmiotów które nie mogą upaść z jednej strony umożliwi Poczcie Polskiej działanie w takiej samej formie w jakiej działa większość krajowych i zagranicznych operatorów pocztowych a z drugiej strony stworzy równe prawa dla przedsiębiorców działających na wspólnym rynku usług pocztowych, bez względu na ich formę prawną.

Wymiana odbiorczych skrzynek pocztowych

Niezwykle istotną kwestią związaną z tworzeniem skutecznej konkurencji na rynku usług pocztowych, która była również tematem poruszanym w ramach „*Polityki konkurencji na lata 2006 – 2007*”, jest dostęp niepublicznych operatorów pocztowych do oddawczych skrzynek pocztowych. Rosnąca liczba operatorów pocztowych, którzy uprawnieni są do doręczania przesyłek z korespondencją, wymaga zapewnienia tym operatorom dostępu do oddawczych skrzynek pocztowych. Dlatego też ustawa - *Prawo pocztowe* nałożyła na wszystkich właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości obowiązek wymiany oddawczych skrzynek pocztowych na nowe odpowiadające warunkom technicznym określonym w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2003 r. w sprawie*

*oddawczych skrzynek pocztowych*¹¹⁴. Biorąc jednak pod uwagę, że skrzynki pocztowe montowane w domach jednorodzinnych zasadniczo przystosowane są do nowych warunków, obowiązek ten *de facto* dotyczy przede wszystkim budynków wielorodzinnych, w których wyodrębnione są przynajmniej 3 lokale (art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy - *Prawo Pocztowe*).

Zakończenie procesu wymiany oddawczych skrzynek pocztowych powinno nastąpić w ciągu 5 lat od momentu wejścia w życie ustawy, tj. do 24 sierpnia 2008 r. (art. 90 ust. 1 *Prawa pocztowego*). Kwestia wymiany skrzynek na nowe jest tym bardziej istotna, że ich brak z jednej strony pozbawi lokatorów możliwości otrzymywania przesyłek doręczanych za pośrednictwem innych niż Poczta Polska operatorów, z drugiej zaś – może poważnie utrudnić lub wręcz uniemożliwić operatorom pocztowym prowadzenie działalności pocztowej oraz realizację zleczanych im usług.

Podnoszenie efektywności monitoringu rynku usług pocztowych

Zmiany prawa pocztowego wprowadzone *ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* umożliwiły wzmocnienie instrumentarium, w jakie wyposażony jest organ regulacyjny, zapewniającego mu efektywne oddziaływanie na rynek usług pocztowych, jego skuteczne kontrolowanie i monitorowanie, jak również ocenę funkcjonujących na nim podmiotów na podstawie gromadzonych informacji. Jedną z wprowadzonych zmian było wprowadzenie obowiązku przedkładania przez operatorów pocztowych danych o świadczonych usługach w ujęciu wartościowym (art. 44 ustawy - *Prawo Pocztowe*). Spowodowało to wyeliminowanie problemu różnic między zakresem informacji przekazywanych organowi regulacyjnemu przez operatora publicznego i operatorów prywatnych. Umożliwi to sporządzenie wiarygodnej „Oceny funkcjonowania rynku” w oparciu o przedłożone dane w ujęciu ilościowym i wartościowym. Po raz pierwszy operatorzy pocztowi przedstawią dane w oparciu o znowelizowany art. 44 w terminie do 31 marca 2008 r. W okresie obowiązywania Polityki konkurencji na lata 2008 – 2010, należy szczególną uwagę zwrócić na monitoring rynku usług pocztowych, gdyż może on stanowić podstawę do zidentyfikowania i wyeliminowania barier w jego szybkim rozwoju oraz wzroście konkurencyjności rynku usług pocztowych.

¹¹⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1731, ze zm.

Zapewnienie zgodności przepisów regulacyjnych dotyczących usług pocztowych z regulacjami europejskimi z zakresu usług na rynku wewnętrznym

Prezes UKE, zgodnie z art. 8 ustawy - *Prawo pocztowe*, jest organem właściwym w sprawach wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności pocztowej, jak również wpisu do rejestru operatorów pocztowych. W myśl obowiązujących przepisów (art. 11 *Prawa pocztowego*) zezwolenia wydawane są na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 25 lat. Przepis ten nie jest jednak zgodny z art. 11 *Dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym*¹¹⁵, który precyzuje, że zezwolenia wydawane są na czas nieokreślony. Dlatego też w związku z transpozycją przedmiotowej Dyrektywy do polskiego porządku prawnego zachodzi konieczność dokonania niezbędnych zmian w obowiązujących przepisach w tym zakresie. Przepisy niniejszej Dyrektywy powinny zostać transponowane do prawa krajowego do dnia 28 grudnia 2009 r. Powyższe zmiany przyczynią się do zniesienia ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług w całej Unii Europejskiej, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji na całym rynku usług, włączając rynek usług pocztowych.

W związku z powyższym w latach 2008 – 2010 w zakresie aktów prawnych regulujących rynek usług pocztowych powinny być podjęte działania zapewniające implementację przepisów *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych* oraz *Dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym*. Istotne znaczenie przy tworzeniu konkurencji w sektorze usług pocztowych będzie miała realizacja obowiązku wynikającego z przepisów dotyczących wymiany skrzynek pocztowych oraz przygotowanie opisu funkcjonowania rynku w oparciu o przepisy wprowadzone nowelizacją ustawy - *Prawo pocztowe* przez ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

¹¹⁵ Dz. Urz. WE L 376 z 27 grudnia 2006 r., s. 36.

Działanie II.4.**Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze pocztowym**

Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Implementacja do prawa krajowego przepisów <i>Dyrektywy 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług</i> ***	100%		
Wymiana odbiorczych skrzynek pocztowych	100%	-	-
Zapewnienie zgodności przepisów regulacyjnych dotyczących usług pocztowych z regulacjami europejskimi z zakresu usług na rynku wewnętrznym	100%		-

*** Wskaźnik realizacji uzależniony jest od ostatecznej decyzji rządu RP w zakresie daty otwarcia rynku pocztowego w Polsce, przy czym graniczna data implementacji określona jest, zgodnie z art. 3 Dyrektywy 2008/6/WE, na 31 grudnia 2012 r.

Obszar III: Wspieranie rozwoju konkurencji

Obszar wspieranie rozwoju konkurencji obejmuje różnorodne działania państwa, które wpływają pozytywnie na rozwój konkurencji w całej gospodarce m.in. poprzez zwiększanie wśród uczestników życia gospodarczego świadomości pozytywnego wpływu konkurencji na rozwój gospodarczy.

Cele polityki konkurencji realizowanej przez Rząd w obszarze wspieranie konkurencji to:

- 1. Dążenie do optymalizacji szeroko rozumianej polityki gospodarczej państwa w zakresie jej wpływu na konkurencję w wymiarze krajowym i międzynarodowym oraz na warunki konkurowania wszystkich grup przedsiębiorców.*
- 2. Tworzenie pozytywnego klimatu społecznego dla rozwoju konkurencji poprzez zwiększanie świadomości o korzyściach z niej płynących.*
- 3. Zwiększanie wiedzy i kultury prawnej przedsiębiorców oraz innych uczestników życia gospodarczego kraju w zakresie ochrony konkurencji.*

W celu efektywnej realizacji tych celów wyznaczono trzy priorytetowe grupy działań odzwierciedlające największe wyzwania dla bieżącej polityki państwa w tym obszarze:

- praca nad zwiększającymi możliwości konkurowania zmianami w otoczeniu regulacyjnym polskich przedsiębiorstw,
- działania edukacyjne i informacyjne mające na celu propagowanie idei konkurencji oraz podnoszenie znajomości prawa regulującego jej ochronę,
- wspieranie rozwoju konkurencji na rynku krajowym poprzez działania na arenie międzynarodowej.

Priorytet 1: Praca nad zmianą otoczenia regulacyjnego polskich przedsiębiorstw zwiększającego możliwości konkurowania

Zakłócenia konkurencji na rynku lub też brak odpowiednich warunków do jej rozwoju mogą wynikać nie tylko z działania przedsiębiorców. Często ich źródłem są niekorzystne regulacje, albo też błędne decyzje podejmowane przez organy administracji różnego szczebla.

Jednym z ważnych celów polityki konkurencji jest zatem dążenie do zmiany otoczenia regulacyjnego polskich przedsiębiorców, tak aby w jak największym stopniu promowało ono prokonkurencyjne rozwiązania wszędzie tam, gdzie jest to możliwe.

W ramach realizacji polityki konkurencji w latach 2008 – 2010 planowanych jest szereg działań zmierzających do realizacji tych założeń. Trzy z nich dotyczą warunków konkurowania na wyszczególnionych rynkach, na których obowiązują specyficzne regulacje sektorowe, pozostałe natomiast mają charakter horyzontalny i dotyczą całej gospodarki.

Działanie A: Prace nad zwiększeniem efektywności regulacji lokalnych rynków zaopatrzenia w wodę

W latach 2006 – 2007 Prezes Urzędu wydał znaczącą liczbę decyzji stwierdzających nadużycie pozycji dominującej na lokalnych rynkach dostaw wody i odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Do najczęściej stwierdzonych praktyk antykonkurencyjnych należało narzucanie odbiorcom usług uciążliwych warunków umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Pośród typowych nadużyć w tym zakresie można wymienić kontraktowe wyłączanie przez przedsiębiorstwo, posiadające monopol na rynku lokalnym, własnej odpowiedzialności za:

- a) ograniczenie lub wstrzymanie dostaw wody bądź ograniczenie lub wstrzymanie odbioru ścieków wywołane przerwami w zasilaniu energetycznym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- b) ograniczenie lub wstrzymanie dostaw wody bądź ograniczenie lub wstrzymanie odbioru ścieków wywołane wystąpieniem awarii sieci,
- c) przerwy w dostawie wody spowodowane brakiem wody w ujęciu,

jak również:

- d) naliczanie ilości pobranej wody odpowiednio do ilości, która mogłaby popłynąć pełnym przekrojem rury przyłącza wodociągowego od dnia ostatniego odczytu wodomierza w przypadku zaboru wodomierza zawinionego przez odbiorcę lub wykazania, że uszkodzenie wodomierza nastąpiło z jego winy,
- e) zobowiązanie odbiorców do uiszczenia nieprzewidzianej przepisami prawa opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej,

- f) kontraktowe wyłączenie możliwości żądania od przedsiębiorcy obniżenia należności o więcej niż określoną wielkość (zazwyczaj 10%) w razie dostarczenia wody o pogorszonej bądź złej jakości.

Prezes Urzędu badał także szereg spraw dotyczących narzucania przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nadmiernie wygórowanych i nieuczciwych cen. Postępowania te ujawniły istotną lukę regulacyjną, prowadzącą do ograniczenia efektywnego nadzoru nad procesem ustalania taryf za wodę.

W *ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*¹¹⁶ art. 24 poświęcony jest procesowi zatwierdzania taryf przedstawionych przez przedsiębiorstwa organowi nadzorującemu, tj. radzie gminy. Do dnia 17 sierpnia 2005 r. obowiązywał przepis, zgodnie z którym niepodjęcie uchwały przez radę gminy (w terminie 45 dni od momentu złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo) powodowało wejście w życie taryf zaproponowanych przez przedsiębiorstwo w terminie 70 dni od złożenia wniosku. Przepis ten prowadził do nadużyć ze strony przedsiębiorstw, szczególnie w przypadku niezatwierdzenia zaproponowanych przez nie taryf, jako że przepisy ustawy nie przewidywały odmownej uchwały rady gminy. Dlatego też w *ustawie o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 kwietnia 2005 r.*¹¹⁷ wprowadzono m.in. zmiany do art. 24, nakazujące wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) sprawdzenie wniosku przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego o zatwierdzenie taryf pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami ustawy oraz zweryfikowania kosztów, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, odnośnie celowości ich ponoszenia. Ponadto wprowadzone zostały przepisy umożliwiające podjęcie przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf (w przypadku stwierdzenia sporządzenia taryf niezgodnie z przepisami). Należy jednak zauważyć, iż w związku ze wspomnianymi zmianami pojawił się nowy problem – o ile bowiem uregulowano sytuację niepodjęcia uchwały przez gminę, nieuregulowana pozostaje sytuacja niezwyfikowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) planowanych taryf.

Zastrzeżenia może budzić również obecna struktura regulacyjna, w ramach której gminy nadzorują przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, które w bardzo licznych

¹¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.

¹¹⁷ Dz. U. Nr 85, poz. 729.

przypadkach są z nimi powiązane lub wręcz należą do gminy. Sytuacja wskazanego wyżej konfliktu interesów nie sprzyja efektywności nadzoru, jakkolwiek konflikt ten może być osłabiany przez okoliczność, iż na kształt władz gminy zasadniczy wpływ mają ostateczni klienci przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

W związku z powyższym celowe jest dokonanie analizy funkcjonowania wspomnianych przepisów oraz możliwości ich zmiany na bardziej sprzyjające efektywnemu funkcjonowaniu rynków zaopatrzenia w wodę.

Działanie III.1.A.			
Prace nad zwiększeniem efektywności regulacji lokalnych rynków zaopatrzenia w wodę			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Przegląd obowiązujących przepisów regulujących rynki zaopatrzenia w wodę i ewentualne zaproponowanie ich zmiany	100%		-

Działanie B: Prace nad zmniejszeniem barier wejścia na rynek lokalnego pasażerskiego transportu drogowego

Wykonywanie regularnych przewozów pasażerskich regulują obecnie w głównej mierze przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹¹⁸. Podmiot chcący świadczyć usługi regularnych przewozów pasażerskich w komunikacji krajowej, musi uzyskać:

- licencję na wykonywanie transportu drogowego, wydawaną przez starostę właściwego dla siedziby przedsiębiorcy,
- zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów pasażerskich.

Poza obowiązkiem uzyskania zezwolenia i wykonywania przewozów zgodnie z nim, przewoźnik jest zobowiązany do publikacji cennika oraz umieszczania rozkładów jazdy na przystankach.

Zezwolenia wydawane są odpłatnie przez:

- wójtów – na liniach ograniczonych do obszaru gminy,
- burmistrzów i prezydentów miast – na liniach komunikacji miejskiej,

¹¹⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874.

- starostów – na liniach ograniczonych do obszaru powiatu a wykraczających poza obszar jednej gminy,
- marszałków województw – na liniach wykraczających poza obszar jednego powiatu.

Do wniosku o wydanie zezwolenia dołącza się między innymi:

- szczegółowy rozkład jazdy (liczbę kursów, godziny odjazdów z poszczególnych przystanków) wraz ze schematem linii komunikacyjnej,
- wykaz pojazdów, którymi będzie obsługiwana linia,
- cennik,
- potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządcami.

Wszelkie zmiany powyższych elementów wymagają zatwierdzenia przez właściwy organ.

Właściwe organy mogą odmówić wydania zezwolenia lub jego zmiany, jeśli:

- zostanie wykazane, że projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub przez jedną grupę przewoźników,
- zostanie wykazane, że wydanie zezwolenia ujemnie wpłynie na rentowność porównywalnych usług kolejowych na liniach bezpośrednio związanych z trasą usług drogowych.

Nadzorem i kontrolą przewoźników zajmuje się w głównej mierze Inspekcja Transportu Drogowego. W przypadku wykrycia nieprawidłowości może ona nakładać na przedsiębiorców kary pieniężne.

Obecny system drogowego transportu pasażerskiego jest zdecentralizowany i chaotyczny. Po prywatyzacji spółek PKS i deregulacji rynku, rynki te rozwijają się w sposób dynamiczny. Na poszczególnych rynkach (liniach komunikacyjnych) nie występują szczególnie wysokie bariery wejścia. Pojawienie się konkurencyjnych przewoźników na wielu lokalnych i regionalnych trasach spowodowało spadek cen i zwiększenie częstotliwości kursów na najbardziej uczęszczanych liniach. Z drugiej strony dawni monopolisci porzucają subsydiowanie skrośne, przez co zmniejsza się obsługa linii deficytowych. Tym naturalnym procesom rynkowym towarzyszą często próby eliminacji

konkurencji. W wielu przypadkach walka o rynek przybiera korzystną dla konsumentów postać wojny cenowej. W niektórych jednak przypadkach przedsiębiorcy uciekają się do nielegalnych praktyk. Najczęściej obserwowane są dwa rodzaje antykonkurencyjnych praktyk:

- drapieżnictwo cenowe – gdy silniejszy przewoźnik próbuje wyeliminować z rynku słabszy podmiot stosując ceny poniżej przeciętnych kosztów zmiennych,
- dyskryminacyjne zasady udostępniania przystanku/przystanków.

Oprócz tego występuje również zjawisko „klusownictwa pasażerskiego”, polegające na wykonywaniu usług niezgodnie z rozkładem lub bez zezwolenia.

Praktykom dyskryminacyjnym sprzyja występujący często konflikt interesów po stronie gmin, które z jednej strony są właścicielami większości przystanków i dworców, z drugiej – mogą być powiązane z niektórymi przewoźnikami; są również organami wydającymi niektóre zezwolenia.

W celu ograniczenia niekorzystnych zjawisk, towarzyszących rozwojowi drogowego transportu pasażerskiego należy rozważyć możliwość likwidacji zezwoleń, które poza tym, że stanowią źródło przychodów organów wydających oraz źródło informacji o rozwoju rynku przewozów pasażerskich, nie wydają się spełniać ważnych funkcji.

Należałoby również rozważyć możliwość:

- wprowadzenia zgłoszeń (notyfikacji) do odpowiedniego organu, nie wymagających zatwierdzenia;
- wprowadzenia obowiązkowego, niezwłocznego i bezpłatnego upubliczniania zgłoszeń. Zgłoszenia powinny być dokonywane w formie elektronicznej, a ich baza dostępna przez Internet. Służyłoby to z jednej strony poprawie dostępności konsumentów do informacji o obowiązujących i planowanych liniach, rozkładach i cennikach, a z drugiej strony pozwoliłoby na łatwiejsze identyfikowanie przypadków wykroczeń;
- zwiększenia stopnia centralizacji. Wójtowie, a być może również starostowie, powinni być wyłączeni z zarządzania systemem zgłoszeń, jako podmioty zarządzające dworcami i przystankami;
- rezygnacji z wymogu potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządcami –

wymóg potwierdzenia uzgodnienia powinien zostać zastąpiony zobowiązaniem do dokonania takich uzgodnień przed upływem ww. karencji;

- stworzenia osobnych regulacji dla linii transportu miejskiego ze względu na jego specyfikę, w szczególności duże zagęszczenie ruchu, intermodalność oraz wysoki udział finansowania publicznego.

Szczególnie istotne jest rozważenie wyeliminowania jawnie antykonkurencyjnych przepisów ustawy *o transporcie drogowym*, dotyczących możliwości nieudzielania zezwolenia w przypadku, gdy nowa linia może zagrażać istniejącym liniom drogowym i kolejowym (art. 22a ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy *o transporcie drogowym*). Nie ulega jednak wątpliwości, że należy pozostawić możliwość zawieszania linii w szczególnych przypadkach rażących i wielokrotnych wykroczeń - poprzez zawieszenie, cofnięcie lub ograniczenie (np. do pewnego obszaru lub linii) licencji na wykonywanie transportu drogowego.

Celowe jest tym samym rozważenie możliwości zmian w systemie regulacji transportu na bardziej sprzyjające konkurencyjności rynku.

Działanie III.1.B.			
Prace nad zmniejszeniem barier wejścia na rynek lokalnego pasażerskiego transportu drogowego			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Przegląd obowiązujących przepisów regulujących rynki lokalnego pasażerskiego transportu drogowego i ewentualne zaproponowanie ich zmiany	100%		-

Działania C: Dalsze prace nad liberalizacją dostępu do wolnych zawodów

Sektor usług profesjonalnych należy do szczególnie istotnych i rosnących na znaczeniu branż we współczesnej gospodarce, dla której sprawnego działania usługi świadczone przez takich profesjonalistów jak prawnicy, architekci czy inżynierowie są coraz istotniejsze. W szczególności dotyczy to usług prawniczych, związanych z obsługą rosnącej liczby coraz bardziej skomplikowanych transakcji rynkowych oraz zapewnieniem sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstw w skomplikowanym systemie regulacyjnym charakteryzującym współczesne gospodarki. Specyfika sektora usług profesjonalnych przejawia się w jego strukturze regulacyjnej, która odznacza się dużym zakresem

samoregulacji, jak również, nierzadko, restrykcjami dotyczącymi dostępu do zawodu, dozwolonego zakresu zachowań rynkowych, czy też formy organizacyjnej prowadzenia działalności.

Biorąc pod uwagę fakt, iż regulacje tworzone przez państwo lub samych zainteresowanych profesjonalistów mają tak duży wpływ na funkcjonowanie tego sektora, należy dążyć do sytuacji, w której istniejące ograniczenia nie będą przekraczały poziomu niezbędnego dla zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku. Jak wynika z doświadczeń UOKiK, ponadprzeciętnie restrykcyjne regulacje (zwłaszcza dotyczące wejścia do zawodu) obecne są w szczególności w zawodach prawniczych. Jakkolwiek, dostęp do nich zliberalizowany został *ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw*¹¹⁹. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny pewnych jej przepisów za niezgodne z Konstytucją uczyniło niezbędnym wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych w odniesieniu do zawodów prawniczych. Obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad kompleksowym uregulowaniem tego zagadnienia, które ujednocili i uprości system dostępu do zawodów prawniczych. Aktualnie opracowywane są regulacje dotyczące przeprowadzania naboru na aplikacje prawnicze. Mają one na celu standaryzację zasad naboru, jak również zapewnienie przejrzystego i równego dostępu do zawodów prawniczych, w tym także umożliwienie wykonywania czynności prawniczych osobom bez odbytej aplikacji prawniczej.

Rada Ministrów przyjęła założenia w zakresie nowego uregulowania dostępu do zawodów prawniczych. Zgodnie z tymi założeniami, ustanowione zostałyby państwowe egzaminy prawnicze I-go i II-go stopnia. Egzamin prawniczy I-go stopnia, do którego mogliby przystąpić wszyscy absolwenci prawa, w zależności od uzyskanej liczby punktów, uprawniałby do odbycia aplikacji prawniczych: sądowno-prokuratorskiej, referendarskiej, adwokackiej, radcowskiej i notarialnej. Zdanie egzaminu I-go stopnia byłoby także podstawą do świadczenia przez absolwentów prawa określonych czynności prawniczych. Wstępnie określa się, iż tego rodzaju doradztwo polegałoby na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, pism procesowych, projektów umów, występowaniu przed organami władzy i administracji publicznej, podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej, a także występowaniu przed sądami i trybunałami w ustawowo

¹¹⁹ Dz. U. Nr 163, poz. 1361, ze zm.

określonych sprawach. Proponuje się, aby wyłączeniu podlegały sprawy z zakresu prawa karnego i rodzinnego.

Ponadto, aplikanci korporacyjni (adwokacy, radcowscy i notarialni) oraz osoby z co najmniej 5-letnią praktyką w zakresie doradztwa prawnego, nabytą po zdaniu egzaminu prawniczego I-go stopnia, byłiby uprawnieni do przystąpienia do egzaminu II-go stopnia. Zdanie tego egzaminu powalałoby z kolei na wykonywanie zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza, a także uprawniałoby do przystąpienia do konkursu na stanowisko sędziego bez konieczności odbywania odpowiedniej praktyki zawodowej.

Należy dążyć do zakończenia prac nad prokonkurencyjnym uregulowaniem wspomnianych zagadnień oraz nadania im ostatecznej formy aktów prawnych. Wprowadzenie powyższych rozwiązań w zasadniczy sposób ugruntowałoby równy dostęp absolwentów prawa do zawodów prawniczych, a także uporządkowałoby kwestie związane ze świadczeniem usług prawniczych w sposób, który nie będzie budzić zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności ustanowionych norm z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Zwiększona przejrzystość i większa liczba ścieżek dostępu do zawodów prawniczych zwiększy liczbę prawników na rynku oraz zapewni lepszą jakość świadczonych usług prawnych.

Jakkolwiek, szczególnie restrykcyjne uregulowania obecne są przede wszystkim w zawodach prawniczych, nie oznacza to, iż inne zawody świadczące usługi profesjonalne są wolne od uregulowań lub zachowań, które nieproporcjonalnie ograniczają konkurencję. Do szczególnie istotnych z punktu widzenia konsumentów zawodów należą zawody związane z powstawaniem oraz obrotem nieruchomościami takie jak inżynier, architekt, czy pośrednik w obrocie nieruchomościami. Kupno mieszkania lub domu należy bowiem do najważniejszych wydatków gospodarstw domowych, w związku z czym uregulowania lub zachowania, które poprzez ograniczenie konkurencji prowadzą do podwyższenia cen, wywierają znaczący wpływ na konsumentów. Celowe jest tym samym dokonanie przeglądu obowiązujących w tych zawodach regulacji i praktyk w celu zidentyfikowania tych z nich, które mogą prowadzić do wspomnianych, negatywnych zjawisk.

Działanie III.1.C.

Dalsze prace nad liberalizacją dostępu do wolnych zawodów

Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Przygotowanie i wdrożenie rozwiązań prawnych ujednocwiających i upraszczających dostęp do zawodów prawniczych	1		
Dokonanie przeglądu przepisów regulujących zawody obsługujące rynki związane z powstawaniem i obrotem nieruchomościami		100%	

Działanie D: Analiza możliwości wdrożenia zasady równego traktowania przy zakupie oraz poprawy interoperacyjności rozwiązań informatycznych administracji publicznej w oparciu o otwarte standardy jako pozytywnego bodźca dla konkurencji w sektorze nowych technologii

Rynki oprogramowania komputerowego są szczególnie narażone na działania ograniczające konkurencję. Występują na nich efekty sieciowe, polegające na tym, że użyteczność produktu rośnie ze wzrostem liczby jego użytkowników. Dlatego rynki takie łatwo ulegają zdominowaniu lub zmonopolizowaniu przez dostawcę posiadającego przewagę w początkowej fazie rozwoju rynku. Przełamanie takiej dominacji jest niezwykle trudne, gdyż aby osiągnąć poziom użyteczności podobny do produktu dominanta, liczba użytkowników konkurencyjnego produktu musi przekroczyć odpowiedni pułap, tzw. masę krytyczną. Przekroczenie masy krytycznej wymaga ogromnych nakładów na promocję. Masa krytyczna stanowi skuteczną barierę wejścia na rynek i większość prób przełamania dominacji przez słabszych konkurentów jest skazana na niepowodzenie.

Właściwą postawą organów administracji publicznej w przypadku rynków oprogramowania jest reguła równego traktowania produktów przy zakupie. Do tej pory zasady te nie są w administracji publicznej powszechnie znane i przestrzegane. W specyfikacjach zamówień publicznych na oprogramowanie do komputerów biurowych nadal często wymienia się nazwę konkretnego producenta, bez klauzuli „lub równoważne technologicznie”. Należy zatem opracować mechanizmy, które zagwarantują równe traktowanie możliwie jak najszerszej kategorii rozwiązań informatycznych w zamówieniach publicznych.

Najskuteczniejszym sposobem walki z negatywnymi skutkami efektów sieciowych oraz wspierania konkurencji, jest wspieranie interoperacyjności systemów. Interoperacyjność polega na zapewnieniu zdolności do współpracy różnych systemów informatycznych, tak aby osoby pracujące w jednym systemie mogły w efektywny i bezpieczny sposób korzystać z zasobów (danych, dokumentów, plików) innych systemów. Osiągnięcie interoperacyjności nie leży w interesie dominujących producentów oprogramowania. W dziedzinie telekomunikacji (w szczególności telefonii), na którym również występują efekty sieciowe, pełną interoperacyjność udało się osiągnąć jedynie dzięki działaniom regulacyjnym.

Drugim problemem jest nadużywanie pozycji na rynkach następujących (aftermarkets). Po uzyskaniu odpowiedniej bazy klientów, producent oprogramowania może zacząć podnosić ceny na oprogramowanie powiązane z podstawowym produktem, czyli np. dodatki, aktualizacje. W ogólnym przypadku problem ten nie jest istotny, z uwagi na to, że nabywcy oprogramowania (konsumenci lub przedsiębiorcy) mają interes i możliwość zabezpieczenia się przed takimi praktykami (np. zawierając ceny produktów pochodnych w umowie sprzedaży produktu podstawowego). Inaczej jest jednak w przypadku, gdy koszty oprogramowania pochodnego ponoszą podmioty inne, niż podmiot dokonujący zakupu oprogramowania podstawowego.

Typowym przykładem jest sytuacja, gdy organ administracji dokonuje zakupu oprogramowania do obsługi petentów od pewnej firmy, a interesanci, chcący komunikować się z systemem organu administracji zmuszeni są do zakupu oprogramowania pochodnego, służącego do komunikacji z systemem organu administracji. Jeśli program pochodny jest oparty o zamknięty standard, należący do ww. firmy, to może ona nadużywać swojej pozycji dominującej na rynku oprogramowania pochodnego w stosunku do interesantów. Organ dokonujący zakupu oprogramowania podstawowego nie ma odpowiedniego bodźca do zabezpieczenia petentów przed taką praktyką, gdyż ma na celu minimalizację ceny zakupu oprogramowania podstawowego. Zabezpieczenie interesantów przed eksploatacją mogłoby natomiast skutkować wzrostem tej ceny.

Również w tym przypadku pełna interoperacyjność systemu pomaga w rozwiązaniu problemu. Jeśli system zakupiony przez organ administracji jest w pełni interoperacyjny, tzn. może współpracować z wszystkimi systemami dostępnymi obecnie lub w przyszłości na rynku, w większości przypadków pozbawia to dostawcę systemu pozycji dominującej

na rynkach następujących, gdyż zlikwidowana zostaje największa bariera wejścia na te rynki tzn. bez przeszkód mogą tam również działać inne podmioty.

W 2004 r. Komisja Europejska ustanowiła Europejskie Ramy Interoperacyjności (European Interoperability Framework)¹²⁰, formułując rekomendacje dotyczące systemów informatycznych w administracji publicznej służących komunikacji na poziomie pan-europejskim. Jedną z rekomendacji, mających zapewnić interoperacyjność na tym poziomie jest wymóg stosowania otwartych standardów zapisu i przesyłu danych. Komisja zdefiniowała pojęcie otwartego standardu, jako spełniającego następujące warunki:

- standard musi być przyjęty i zarządzany przez organizację non-profit a jego rozwój dokonuje się poprzez otwartą procedurę decyzyjną dostępną dla wszystkich zainteresowanych stron (na podstawie decyzji podejmowanych „demokratycznie”),
- standard musi być opublikowany a jego specyfikacja dostępna za darmo lub po kosztach powielenia; każdy musi mieć swobodę jego kopiowania i dalszej dystrybucji za darmo lub po kosztach powielenia,
- własności intelektualna, tj. ewentualne patenty, związana ze standardem musi być dostępna bezwzględnie i bezpłatnie.

Wymóg stosowania otwartych standardów w administracji publicznej jest obecnie najlepszym sposobem poprawy interoperacyjności publicznych systemów teleinformatycznych, gdyż daje możliwość dostosowania oprogramowania dostępnego obecnie i w przyszłości do współpracy z systemami publicznymi na zasadach niedyskryminacyjnych i po niskich kosztach.

Uchwalona dnia 17 lutego 2005 r. ustawa *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*¹²¹ stwarzała szanse na wdrożenie powyższych rekomendacji w Polsce na poziomie krajowym. Ustawa miała ustalić minimalne wymagania dla nowych publicznych systemów teleinformatycznych oraz określić mechanizmy dostosowania istniejących systemów gwarantujące „otwartość standardów informatycznych”. Jednak zarówno sama ustawa, jak i towarzyszące jej akty wykonawcze nie spełniają tego zadania. W polskim ustawodawstwie brak jest definicji otwartego standardu. W ustawie wprowadzono dodatkowo pojęcia „równego traktowania”, która została podparta zasadą „neutralności technologicznej” rozwiązań informatycznych,

¹²⁰ <http://europa.eu.int/idabc>.

¹²¹ Dz. U. Nr 64, poz. 565.

pochodzącą z Planu Informatyzacji Państwa¹²². W tym ostatnim dokumencie jest mowa już nie o otwartych standardach, a tylko o „zaleceniu stosowania jawnych, powszechnie dostępnych standardów informatycznych”. Rezygnacja z wymogu stosowania otwartych standardów przejawia się również w przepisach Rozporządzenia w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹²³. Jednostkom realizującym zadania publiczne zezwala się bowiem na wybór co najmniej jednego formatu danych z listy, na której obok standardów otwartych znajdują się formaty zamknięte (prywatne), takie jak .doc, .gif, .pdf.

Wymóg dostępności otwartych standardów zapisu, odczytu, przesyłu i przechowywania danych w oprogramowaniu zamawianym przez organy administracji publicznej jest najlepszą metodą wspierania konkurencji na rynkach następujących, jak również na rynkach oprogramowania podstawowego. Wskazane jest by w okresie 2008 – 2010 została opracowana analiza dotycząca możliwości promowania pełnej interoperacyjności systemów informatycznych administracji publicznej. Na jej podstawie należy przedstawić propozycje zmian prawnych w tym zakresie. Do polskiego ustawodawstwa należy wprowadzić definicję otwartego standardu oraz wypracować odpowiednie wzory klauzul, wprowadzających wymóg dostępności otwartych standardów zapisu, odczytu, przesyłu i przechowywania danych w specyfikacjach przetargowych. Jednostki administracji publicznej powinny zostać zobowiązane do stosowania takich klauzul we wszystkich możliwych przypadkach. Należy również opracować mechanizmy i harmonogram poprawy interoperacyjności istniejących publicznych systemów teleinformatycznych.

¹²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa (Dz. U. Nr 61, poz. 415).

¹²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. Nr 212, poz. 1766).

Działanie III.1.D.

Analiza możliwości wdrożenia zasady równego traktowania przy zakupie oraz poprawy interoperacyjności rozwiązań informatycznych administracji publicznej w oparciu o otwarte standardy jako pozytywnego bodźca dla konkurencji w sektorze nowych technologii

Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Opracowanie analizy poprawy równego traktowania przy zakupie oraz interoperacyjności rozwiązań informatycznych administracji publicznej	1	-	-
Przygotowanie propozycji zmian prawnych bazujących na rezultatach ww. analizy	-	-	1

Działanie E: Identyfikacja ograniczeń dla rozwoju konkurencji ex post i ex ante

Jednym z najistotniejszych czynników kreujących warunki konkurencji w danym sektorze są regulacje prawne. Określają one ogólne ramy działalności przedsiębiorstw na rynku, decydują o tym, kto może na nim prowadzić działalność, mogą również szczegółowo determinować sposób zachowania podmiotów gospodarczych na rynku. Bardzo istotne jest, by regulacje ustanawiane przez państwo nie prowadziły do nieuzasadnionych zaburzeń konkurencji na rynkach, np. poprzez nadmiernie restrykcyjne określenie warunków dostępu do sektora, regulację cen lub nakładanie dodatkowych ograniczeń na zachowania rynkowe przedsiębiorców. Wspomniane ograniczenia winny być wprowadzane wyłącznie wtedy, gdy uzasadnione jest to interesem publicznym, a zatem wówczas, gdy cele, do których zmierzają regulacje, nie mogą zostać osiągnięte w warunkach niezakłóconej konkurencji; należy ponadto dążyć do osiągnięcia celów przy pomocy środków zaburzających konkurencję w najmniejszym stopniu.

Pomimo tak znaczącego wpływu regulacji na warunki konkurencji, rzadko są one tworzone z myślą o zachowaniu maksymalnego poziomu konkurencji na rynkach. Jest to przede wszystkim konsekwencją faktu, iż osoby odpowiedzialne za tworzenie regulacji nie zawsze mają świadomość znaczenia konkurencji dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i realizacji celów regulacji przy najmniejszym możliwym koszcie w długim okresie. Istotne jest zatem, by system opracowywania nowych aktów prawnych oraz analizy już istniejących uwzględniał możliwy, negatywny wpływ takich regulacji na konkurencję i dążył do jego zminimalizowania. Okoliczność ta znajduje pewne odzwierciedlenie w obowiązującym systemie tworzenia legislacji: wytyczne do oceny

skutków regulacji, przeprowadzanej dla tworzonych aktów prawnych, wskazują na konieczność badania wpływu nowych regulacji na konkurencję (w ramach oceny wpływu proponowanego aktu prawnego na konkurencyjność i przedsiębiorczość), zaś projekty aktów prawnych, w ramach uzgodnień międzyresortowych, kierowane są również do UOKiK, który ma możliwość zgłoszenia uwag do tych z nich, których wprowadzenie może skutkować nieproporcjonalnymi ograniczeniami konkurencji. Niemniej jednak powyższe nie daje gwarancji, iż regulacje będą tworzone z myślą o zachowaniu maksymalnego poziomu konkurencji na rynku, gdyż osoby odpowiedzialne za ich tworzenie mogą nie zdawać sobie sprawy z korzyści wynikających dla gospodarki z efektywnej konkurencji.

W celu zapewnienia, iż wpływ regulacji na konkurencję będzie przedmiotem refleksji na etapie planowania nowych regulacji, należy dążyć do rozszerzenia przekazywanego osobom odpowiedzialnym za przygotowanie oceny skutków regulacji zakresu informacji odnośnie do roli konkurencji we właściwym funkcjonowaniu gospodarki oraz możliwego antykonkurencyjnego wpływu regulacji na rynki. Szkolenia w zakresie narzędzi tworzenia prawa (obejmujące przeprowadzanie oceny skutków regulacji) są realizowane przez Ministerstwo Gospodarki. W programie szkoleń, w szczególności na poziomie ponadpodstawowym, należy uwzględnić informacje odnośnie do roli efektywnej konkurencji w gospodarce oraz sposobu, w jaki może być ona zniekształcana przez regulacje oddziałujące na liczbę przedsiębiorców na rynku oraz ich zdolność i skłonność do konkurowania.

Właściwe funkcjonowanie otoczenia regulacyjnego wymaga nie tylko zapewnienia, iż nowe regulacje nie staną się źródłem nieproporcjonalnych ograniczeń konkurencji, ale i systematycznego przeglądu obowiązujących regulacji w celu wyeliminowania lub zmiany tych z nich, które do takich ograniczeń prowadzą. Nawet bowiem racjonalne w momencie powstania regulacje mogą stać się nadmiernie restrykcyjne, jeśli zmieniają się warunki funkcjonowania danego sektora, np. w wyniku zmian technologicznych. W związku z powyższym należy dokonać analizy przepisów, które mogą negatywnie wpływać na funkcjonowanie konkurencji na rynkach, czego ostatecznym skutkiem winna być ich zmiana bądź zniesienie.

W realizacji wspomnianego działania niezwykle pomocne będą doświadczenia z realizowanego przez Ministerstwo Gospodarki programu uproszczenia regulacji

gospodarczych oraz zmniejszenia związanych z nimi ciężarów nakładanych na przedsiębiorców. Celem jest skoordynowanie obydwóch inicjatyw, zwłaszcza iż szereg regulacji nakładających nadmierne ciężary administracyjne na przedsiębiorców oraz zwiększających koszty prowadzenia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej ma również skutki antykonkurencyjne, m.in. poprzez podwyższanie barier wejścia na rynki. W związku z powyższym wpływ istniejących regulacji na konkurencję na rynkach winien również być brany pod uwagę w ramach działań zmierzających do uproszczenia prawa gospodarczego w Polsce. Pomocne w tym będą również doświadczenia wyniesione ze szkoleń w zakresie przygotowywania oceny skutków regulacji.

Działanie III.1.E.			
Identyfikacja ograniczeń dla rozwoju konkurencji <i>ex post</i> i <i>ex ante</i>			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Uwzględnienie kwestii wpływu regulacji na konkurencję w programie szkoleń z zakresu oceny skutków regulacji	100%	-	-
Włączenie do przeglądu regulacji realizowanego w ramach programu uproszczenia regulacji gospodarczych oraz zmniejszenia związanych z nimi ciężarów nakładanych na przedsiębiorców kwestii dotyczących konkurencji	1		

Priorytet 2: Działania edukacyjne i informacyjne mające na celu propagowanie idei konkurencji oraz podnoszenie znajomości prawa regulującego jej ochronę

Niezwykle istotnym aspektem polityki konkurencji jest jej wpływ na tworzenie pozytywnego klimatu społecznego dla rozwoju konkurencji poprzez zwiększanie świadomości korzyści z niej płynących. Konkurencja nie jest wartością samą w sobie. Każde działanie ją promujące powinno w długim okresie przekładać się na korzyści dla konsumentów.

Bardzo istotne jest zatem poparcie społeczne dla rozwoju systemu ochrony konkurencji, a także współpraca samych przedsiębiorców i innych uczestników rynku. Priorytetem polityki konkurencji w latach 2008 – 2010 będzie zatem dalsze działanie w zakresie informacji i edukacji kierowane do różnych grup docelowych.

Działanie A: Działania informacyjne skierowane do konsumentów

Działania rządu i jego organów, w tym tych odpowiedzialnych za ochronę i rozwój konkurencji, są na bieżąco poddawane ocenie społecznej. Niezwykle istotne jest zatem, aby opinia społeczna miała możliwie jak największą świadomość celowości działań w dziedzinie ochrony i promowania konkurencji. Innymi słowy ważne jest, aby wiedziała, jakie korzyści dla konsumentów wynikają z istnienia efektywnej konkurencji na rynku i jednocześnie dostrzegała, że pewne zjawiska, z którymi ma do czynienia na rynku, są konsekwencją braku konkurencji lub jej zaburzeń. Działania do tego zmierzające są szczególnie istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że gospodarka rynkowa rozwija się w Polsce od niespełna dwudziestu lat.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę w tym miejscu na fakt, że poszczególne działania organu antymonopolowego, regulatorów rynku lub innych instytucji zajmujących się konkurencją mogą być niezrozumiałe dla społeczeństwa, ponieważ w krótkim okresie nie przynosi pozytywnych efektów. Przykładem może być zwalczanie praktyk antykonkurencyjnych zdefiniowanych w art. 9 pkt 1 ustawy antymonopolowej, polegających na stosowaniu cen rażąco niskich. Zwalczanie tego typu praktyk, ze zrozumiałych względów, jest w krótkim okresie niekorzystne dla konsumentów¹²⁴.

Bardzo ważnym zadaniem organu antymonopolowego, zapisanym w art. 31 pkt 12 ustawy antymonopolowej, jest ciągła praca nad budowaniem społecznej świadomości w zakresie oddziaływania konkurencji na procesy rynkowe istotne z punktu widzenia każdego konsumenta. Działania w tej dziedzinie są prowadzone w różnych formach od końca lat dziewięćdziesiątych, nie tylko zresztą przez Prezesa UOKiK, ale również przez regulatorów sektorowych, w szczególności przez tych, którzy mają bezpośredni kontakt z problematyką konsumencką, np. Prezesa UKE.

W okresie 2008 – 2010 działania edukacyjne będą prowadzone na dwóch poziomach:

¹²⁴ Prezes Urzędu w decyzji nr RWR-37/04 stwierdził, iż Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim nadużywało pozycji dominującej na rynku przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową na trasie Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz m.in. poprzez pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen rażąco niskich, wyrażające się stosowaniem na ww. trasie cen biletów jednorazowych poniżej cen stosowanych w cennikach dla pozostałych tras o tej samej lub podobnej długości. W związku ze złamaniem zakazu określonego w art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r. Prezes zdecydował o nałożeniu na ww. przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości przekraczającej 70 000 zł.

- poziomie podstawowym kierowanym do części opinii społecznej, o niskiej świadomości w zakresie konkurencji;
- poziomie zaawansowanym kierowanym do bardziej wyedukowanych ekonomicznie odbiorców.

Działania na pierwszym poziomie to przede wszystkim przekazywanie informacji o istocie konkurencji i wpływie jej zaburzeń na sytuację na rynku. Do tej grupy należy zaliczyć m.in. działania edukacyjne kierowane do młodzieży. Działania na poziomie drugim są kierowane do odbiorców, którzy są już świadomi działania mechanizmów konkurencji, natomiast istotne jest poszerzenie ich wiedzy w zakresie działań rządu w tej dziedzinie.

W okresie realizacji niniejszego dokumentu Prezes UOKiK szczególny nacisk będzie kładł na działania dotyczące pierwszego z wymienionych poziomów. Większa uwaga będzie także poświęcona edukacji w zakresie konkurencji na poziomie lokalnym, tzn. przy użyciu lokalnych środków masowego przekazu, a także na przykładzie spraw rozpatrywanych na gruncie lokalnym, czyli tematyki bliskiej lokalnemu odbiorcy.

Polityka informacyjna i edukacyjna organu antymonopolowego, poza problemami bezpośrednio związanymi z ochroną konkurencji, będzie zajmowała się również kwestią zróżnicowanych kompetencji Prezesa UOKiK, Komisji Europejskiej i organów wymiaru sprawiedliwości w kształtowaniu i egzekwowaniu polityki konkurencji, a także promocją procesów liberalizacji poszczególnych sektorów gospodarki, w tym liberalizacją i otwieraniem na konkurencję zawodów o charakterze korporacyjnym, oraz edukacją przedsiębiorców i konsumentów w zakresie rynków podlegających dynamicznym zmianom w wyniku informatyzacji i globalizacji (nowe technologie, telekomunikacja i media).

W okresie realizacji niniejszego dokumentu niezbędne jest podjęcie większych wysiłków w zakresie promocji działań regulatorów sektorowych, w szczególności takich, jak Prezes URE czy Prezes UTK, którzy z uwagi na dotychczasowe niewielkie doświadczenie w działaniach z zakresu ochrony konsumentów byli w mniejszym stopniu zaangażowani w działalność edukacyjną niż np. Prezes UOKiK czy Prezes UKE.

W okresie 2008 – 2010 działalność edukacyjna dotycząca ochrony konkurencji kierowana do konsumentów będzie przybierała następujące formy:

- konferencje prasowe oraz inne formy nagłaśniania podejmowanych przez Prezesa UOKiK działań,
- publikacje prasowe oraz audycje w mediach elektronicznych popularyzujące problematykę konkurencji i jej ochrony,
- publikacje promocyjne w postaci broszur, ulotek itp.,
- dalsze rozwijanie strony internetowej UOKiK,
- działania incydentalne, promujące ochronę konkurencji, nagłaśniane przez media, np. konkurs na dziennikarza najlepiej popularyzującego ideę konkurencji.

Działanie III.2.A.			
Działania informacyjne skierowane do konsumentów			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Działania kierowane od dziennikarzy informujące i wyjaśniające decyzje organu antymonopolowego dotyczące rynków krajowych (% wydanych decyzji Prezesa Urzędu ogółem) ****	30%	30%	30%
Liczba publikacji prasowych i audycji w mediach elektronicznych promujących ideę konkurencji i jej ochrony finansowanych z budżetu organu antymonopolowego	3	3	3
Liczba publikacji prasowych i audycji w mediach elektronicznych dotyczących kwestii ochrony konkurencji przygotowanych we współpracy z UOKiK bez finansowania z jego budżetu	2000	2000	2000

**** Wskaźnik odzwierciedla odsetek decyzji Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych wydanych w danym roku, które będą przedmiotem specjalnych działań informacyjnych, podjętych z inicjatywy UOKiK, m.in. konferencji i komunikatów prasowych.

Działanie B: Działania edukacyjne skierowane do przedsiębiorców i ich związków

Pomimo że przedsiębiorcy niewątpliwie posiadają wiedzę dotyczącą mechanizmów konkurencji w gospodarce, ich znajomość prawa konkurencji i wynikających z niego ograniczeń, a także sytuacji, w których może dojść do interwencji organu antymonopolowego, jest bardzo zróżnicowana.

Jak wynika z badań prowadzonych na zlecenie UOKiK przez PBS DGA, w 2006 r. poziom wiedzy na temat polityki antymonopolowej oraz jej wpływu na gospodarkę pozostaje na niskim poziomie. Przykładowo, należy zwrócić uwagę na to, iż co czwarty badany przedsiębiorca zdecydowałby się na zawarcie porozumienia cenowego, więcej niż co trzeci – na narzucenie niekorzystnych warunków kontrahentom, wielu – na podział rynków zbytu

między firmami z branży. Ponadto, przeważająca większość badanych twierdzi, że to właśnie niedoskonałe prawo oraz złe jego egzekwowanie stanowią największe bariery dla rozwoju konkurencji w Polsce.

Największe przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku posiadają dobrą orientację w prawie antymonopolowym. Kwestie ochrony konkurencji są już często zakorzenione w kulturze korporacyjnej tych przedsiębiorstw. W przypadku największych podmiotów mamy nawet do czynienia z istnieniem w ich strukturze wyspecjalizowanych służb (nawet komórek organizacyjnych) odpowiedzialnych za kontrolowanie zgodności działań przedsiębiorcy z prawem antymonopolowym lub też polityką regulacyjną. Inni przedsiębiorcy na bieżąco współpracują ze specjalistami z zewnątrz – głównie wyspecjalizowanymi kancelariami prawnymi.

Do rzadkości należą sytuacje, kiedy to przedsiębiorstwa dominujące na rynku ogólnopolskim usprawiedliwiały swoje działania niezajomością prawa antymonopolowego.

Przedmiotem polityki konkurencji ostatnich lat jest jednak edukowanie przedsiębiorców z sektora małej i średniej przedsiębiorczości, w szczególności tych działających na szczeblu lokalnym. To właśnie brak wiedzy tych podmiotów wpływa na niekorzystny wynik badań, o których była mowa powyżej.

Wiedza małych i średnich przedsiębiorców z zakresu prawa konkurencji jest niezbędna z dwóch powodów:

- przedsiębiorstwa te, pomimo niewielkich rozmiarów, również mogą naruszać konkurencję na rynku, na którym działają,
- przedsiębiorcy ci mogą być celem praktyk monopolistycznych, nie wiedząc, że chroni ich prawo antymonopolowe.

Sam termin „praktyka monopolistyczna” wskazuje, że mamy do czynienia z monopolistami co z kolei sugeruje, że są to podmioty duże. Nie zawsze jest to jednak prawda. Organ antymonopolowy, a w szczególności jego Delegatury zwalczające praktyki antykonkurencyjne na rynkach lokalnych, mają często do czynienia z podmiotami, które pomimo, że w skali całej gospodarki narodowej są firmami średnimi lub nawet małymi,

posiadają pozycję dominującą na niewielkim rynku lokalnym i prowadzą działania, które należy sklasyfikować jako nadużywanie pozycji dominującej.

Ponadto, zakaz zawierania antykonkurencyjnych porozumień, wyrażony w art. 6 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, jest zakazem bezwzględnym w przypadku kilku typów porozumień m.in. zmów cenowych, zmów przetargowych i podziału rynku. Oznacza to, że porozumienia takie są zakazane niezależnie od wielkości podmiotów biorących w nich udział. Stąd porozumienie cenowe nawet niewielkich, działających lokalnie podmiotów jest zakazane prawem jako naruszające konkurencję i co za tym idzie jest ścigane przez organ antymonopolowy.

Pomimo prowadzonej od kilku lat akcji informacyjnej, nadal zdarzają się sytuacje, że przedsiębiorcy z sektora małej i średniej przedsiębiorczości angażują się w praktyki antykonkurencyjne bez świadomości, że łamią prawo. Stąd konieczne są dalsze intensywne działania w tym zakresie.

Zdecydowanie częściej jednak mamy do czynienia z sytuacją, w której przedsiębiorcy niewielkich rozmiarów są ofiarami praktyk monopolistycznych ze strony swoich większych konkurentów lub kontrahentów. Przedsiębiorcy ci często nie wiedzą, że praktyki, z którymi się spotykają, są zabronione i że mogą z nimi walczyć składając skargę do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Organ antymonopolowy wykrywa takie sprawy często przy okazji prowadzonych badań rynku. Wówczas mniejsi przedsiębiorcy objęci badaniem informują o sytuacjach, z którymi mieli do czynienia. Niestety często wówczas są już one przedawnione. W tym miejscu trzeba również wspomnieć, że niewiedza przedsiębiorców czasami utrudnia Prezesowi UOKiK badanie rynku, ponieważ odmawiają oni współpracy z organem antymonopolowym nie zważając na to, że jest to zagrożone wysoką karą. Rzadziej, ale podobne sytuacje występują również w przypadku prowadzonych przez Prezesa UOKiK kontroli.

Zmiana takiego stanu rzeczy jest więc nadal bardzo istotnym zadaniem Prezesa UOKiK, szczególnie w kontekście opisywanych wcześniej zmian, jakie nastąpiły w prawie (np. zniesienie postępowań na wniosek) oraz realizowanej intensyfikacji współpracy z przedsiębiorcami w celu skuteczniejszego wykrywania naruszeń prawa konkurencji.

Dodatkowym aspektem działań edukacyjnych Prezesa UOKiK przewidywanych na lata 2008 – 2010 kierowanych do przedsiębiorców będzie poświęcenie szczególnej uwagi działalności związków przedsiębiorców.

Organ antymonopolowy ma do czynienia z sytuacjami, w których działania związków przedsiębiorców wykraczają poza zadania, do których zostały powołane, naruszając ustawę antymonopolową. Konieczne jest zatem szersze informowanie i edukowanie przedsiębiorców i ich związków, jakie działania mogą być sprzeczne z ustawą antymonopolową i powinny być podejmowane z wielką ostrożnością.

Tematem, który będzie podjęty w działalności informacyjnej i edukacyjnej Prezesa UOKiK w zakresie szerszym niż dotychczas, jest problem skarg odszkodowawczych (*private enforcement*) w zakresie ochrony konkurencji.

W systemach prawnych wielu państw, ochrona konkurencji jest zapewniana, nie tylko w trybie publicznoprawnym przez organy antymonopolowe, ale również w drodze postępowań sądowych inicjowanych przez samych poszkodowanych. Chodzi o tzw. *private enforcement*, czyli tryb prywatnoprawny ochrony konkurencji.

W polskim systemie prawnym, obok postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzonych przez Prezesa UOKiK w interesie publicznym na gruncie *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, również sami poszkodowani przedsiębiorcy mają możliwość przeciwstawiania się działaniom naruszającym prawo antymonopolowe poprzez wystąpienie na drogę sądową ze stosownym powództwem. Skargi odszkodowawcze przedsiębiorców poszkodowanych z tytułu naruszenia przepisów antymonopolowych rozpoznawane są przez sądy powszechne, w oparciu o ogólne zasady prawa cywilnego i odpowiedzialności deliktowej uregulowane w *ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny*¹²⁵. Nie istnieje specjalny, odrębny tryb postępowania sądowego dla dochodzenia przez przedsiębiorców takich roszczeń. Są one rozpatrywane w ramach postępowania w sprawach gospodarczych na podstawie przepisów *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego*¹²⁶. Z kolei, w przypadku dokonania czynu nieuczciwej konkurencji przedsiębiorca, którego interes został zagrożony lub naruszony może, również przed sądem

¹²⁵ Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.

¹²⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

cywilnym, dochodzić określonych roszczeń w drodze pozwu cywilnego na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹²⁷.

Ponieważ wiedza na ten temat wśród polskich przedsiębiorców jest w dalszym ciągu bardzo mało rozpowszechniona niezbędne jest zaangażowanie Prezesa UOKiK w popularyzację tej drogi dochodzenia swoich praw.¹²⁸

W latach 2008 – 2010 planowane są następujące działania w zakresie popularyzacji prawa konkurencji wśród przedsiębiorców:

- a. konferencje poświęcone następującym zagadnieniom:
 - nadużycie pozycji dominującej,
 - niedozwolone porozumienia,
 - konkurencja na rynkach lokalnych,
 - pomoc publiczna.

Łącznie w latach 2008 – 2010 UOKiK planuje organizację 16 konferencji poświęconych wybranym zagadnieniom prawa konkurencji. Wszystkie będą dostępne dla środków masowego przekazu. W zależności od tematyki, wezmą w nich udział również przedstawiciele środowiska akademickiego, zagranicznych organów ochrony konkurencji, a także organizacji pozarządowych reprezentujących interesy przedsiębiorców.

- b. działalność wydawnicza

W okresie obowiązywania nowej polityki konkurencji UOKiK planowane jest wydanie przynajmniej 9 publikacji popularyzujących ogólne zagadnienia z zakresu prawa konkurencji oraz wybranych problemów antymonopolowych.

- c. rozwój serwisu internetowego

¹²⁷ Dz. U. Nr 153, poz. 1503.

¹²⁸ W 2005 r. Komisja Europejska przygotowała Zieloną Księgę w sprawie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia wspólnotowych przepisów antymonopolowych, której celem było wskazanie głównych przeszkód w bardziej efektywnym stosowaniu i egzekwowaniu prawa antymonopolowego, przede wszystkim jeśli chodzi o zasady odpowiedzialności cywilnej oraz sądowego postępowania cywilnego właściwego dla dochodzenia przez przedsiębiorców (i konsumentów) roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 81 i 82 TWE oraz wskazanie rodzajów usprawnień możliwych do wprowadzenia w tym zakresie. Wśród poruszanych problemów znajdowały się kwestie m. in. sposobów ustalania szkody i obliczania wysokości odszkodowania w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich, okresów przedawnienia roszczeń czy możliwych ułatwień w zakresie postępowania dowodowego. W 2008 r. Komisja Europejska planuje przyjęcie Białej Księgi zawierającej konkretne propozycje rozwiązań w zakresie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa antymonopolowego, zaś po przyjęciu Białej Księgi rozważane jest podjęcie kroków legislacyjnych w celu uregulowania niektórych z zagadnień poruszanych w Księgach na szczeblu wspólnotowym.

Strona internetowa Urzędu www.uokik.gov.pl stanowi istotne źródło polskich i europejskich aktów prawnych z zakresu prawa konkurencji. W celu zapewnienia lepszego dostępu do orzecznictwa Prezesa UOKiK w roku 2008 planowane jest wdrożenie bazy on-line zawierającej wszystkie decyzje Prezesa UOKiK.

d. badania społeczne

Badania społeczne dostarczają wiedzy na temat świadomości przedsiębiorców w zakresie prawa konkurencji, co stanowi podstawę do przygotowania działań informacyjnych. W 2008 r. planowana jest realizacja badania „Znajomość prawa o ochronie konkurencji i zasad przydzielania pomocy publicznej wśród polskich przedsiębiorców”.

Działanie III.2.B.			
Działania edukacyjne skierowane do przedsiębiorców i ich związków			
Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Konferencje poświęcone tematyce konkurencji	16		
Publikacje popularyzujące ogólne zagadnienia z zakresu prawa konkurencji oraz dotyczące wybranych problemów antymonopolowych	9		
Przeprowadzone badania społeczne	1		
Wdrożenie bazy on-line zawierającej wszystkie decyzje Prezesa UOKiK	100%	-	-

Działanie C: Działania edukacyjne skierowane do władz lokalnych (samorządów) oraz podmiotów przez nie kontrolowanych

Poprzednie polityki konkurencji zakładały głównie edukowanie w zakresie konkurencji przedsiębiorców oraz konsumentów. Niemniej, w trakcie realizacji priorytetów wyznaczonych na lata 2006 – 2007 widoczne stało się, że istnieje jeszcze jedna grupa podmiotów, które powinny być objęte działaniami edukacyjnymi z zakresu ochrony konkurencji, a mianowicie samorzady lokalne.

Samorzady lokalne, a w szczególności gminy, stykają się z prawem konkurencji na kilku różnych płaszczyznach:

- a. jako nabywcy dóbr i usług, odpowiedzialni za dobro konsumentów,
- b. jako podmioty regulujące niektóre sfery obrotu gospodarczego,

- c. jako przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą lub jako właściciele mający bezpośredni wpływ na działania przedsiębiorców.

W pierwszym przypadku, o którym mowa, gminy mogą być obiektem praktyk monopolistycznych pewnych przedsiębiorców np. w przypadku zmów przetargowych, czy praktyk cenowych stosowanych przez monopolistów. Ponieważ w takiej sytuacji poszkodowany jest zazwyczaj szeroki krąg podmiotów, czasami nawet wszyscy obywatele gminy. Niezwykle istotne jest, aby odpowiednie służby gmin posiadały wiedzę, o tym, jakie czyny są niezgodne z prawem antymonopolowym i jak można z nimi walczyć.

Ponadto gminy są również bezpośrednio zaangażowane w regulowanie działalności gospodarczej, wydając różnego typu pozwolenia, organizując przetargi, etc. W tej roli mogą zarówno stwarzać warunki niekorzystne dla rozwoju konkurencji, jak i naruszać przepisy ustawy antymonopolowej. Podobnie zresztą jak w przypadku, w którym gmina działa bezpośrednio na rynku jako przedsiębiorstwo lub jako podmiot sprawujący bezpośrednią kontrolę nad przedsiębiorcą.

Orzecznictwo Prezesa UOKiK dostarcza wielu przykładów spraw prowadzonych przeciwko gminom lub związanym z nimi podmiotom, w związku z dopuszczaniem się przez nie działań antykonkurencyjnych na rynkach lokalnych. Najczęściej są to praktyki nadużywania pozycji dominującej na rynku.

Jak się wydaje, część naruszeń konkurencji wynika ze słabej wiedzy gmin dotyczącej prawa ochrony konkurencji lub niedostatecznej determinacji w egzekwowaniu jego przestrzegania przez podległe gminie podmioty. Niezbędne są zatem działania edukacyjne podnoszące świadomość i wiedzę samorządów lokalnych w zakresie ochrony konkurencji. Bardzo ważnym elementem tego działania będą wysiłki zmierzające do dotarcia do możliwie licznej grupy podmiotów kontrolowanych przez gminy, w szczególności tych, które świadczą usługi komunalne.

Ważne jest również dalsze poszerzanie i uaktualnianie wiedzy samorządów lokalnych w zakresie prawa regulującego udzielanie pomocy publicznej. Działania takie były już priorytetem poprzedniej polityki konkurencji, niemniej ze względu na bardzo istotną rolę jaką odgrywa kwestia pomocy publicznej, zarówno dla rozwoju konkurencji, jak i rozwoju poszczególnych przedsiębiorstw, a zatem całej gospodarki krajowej, działania te w dalszym ciągu powinny być kontynuowane.

Działanie III.2.C.

Działania edukacyjne skierowane do władz lokalnych (samorządów) oraz podmiotów przez nie kontrolowanych

Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Publikacje z zakresu ochrony konkurencji kierowane do władz lokalnych		1	
Konferencje/szkolenia z zakresu ochrony konkurencji kierowane do władz lokalnych		2	

Priorytet 3: Wspieranie rozwoju konkurencji na rynku krajowym poprzez działania na arenie międzynarodowej

Konkurencja jest zjawiskiem o zasięgu nie tylko lokalnym, czy krajowym, ale bardzo często dotyczy znacznie szerszych obszarów. W chwili obecnej, z uwagi na zniesienie barier w handlu międzynarodowym, często mamy do czynienia z bezpośrednim konkurowaniem ze sobą przedsiębiorstw na rynku całej Wspólnoty Europejskiej lub nawet na rynku globalnym. Konsekwencją tego są również zagrożenia dla konkurencji, które coraz częściej wykraczają poza granice kraju, czy Wspólnego Rynku. Przykładem mogą być zmywy przedsiębiorców o ponadnarodowym zasięgu.

Niezbędne jest zatem dostrzeżenie w ramach realizacji polityki konkurencji jej szerszego kontekstu i podejmowanie działań w celu wspierania konkurencji na rynku krajowym również poprzez działania na arenie międzynarodowej.

Działanie A: Aktywne działania na forum organizacji międzynarodowych

Polska jest członkiem organizacji i innych ciał międzynarodowych, których przedmiotem zainteresowania jest rozwój ochrony konkurencji w gospodarce światowej. Jako najistotniejsze w tym kontekście należy wymienić członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a także zaangażowanie Prezesa UOKiK w prace Międzynarodowej Sieci Konkurencji (International Competition Network – ICN) oraz Europejskich Organów Antymonopolowych (European Competition Authorities – ECA).

Aktywna praca na forum organizacji międzynarodowych jest niezbędnym elementem polityki konkurencji. Z jednej strony Polska zyskuje realny wpływ na rozwój

międzynarodowej polityki konkurencji, z drugiej uczestniczy w wymianie informacji i know-how z innymi krajami o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

UE i OECD są od lat forami wymiany doświadczeń w prowadzeniu polityki antymonopolowej na szczeblu narodowym. Prezentowane są tam informacje o najbardziej skutecznych regulacjach wprowadzanych przez kraje członkowskie oraz o najbardziej efektywnych metodach pracy organów antymonopolowych. Pozyskiwane w ten sposób informacje były wielokrotnie inspiracją dla rozwiązań stosowanych w kraju. Ponadto forum organizacji międzynarodowych jest również dobrym miejscem do zaprezentowania najistotniejszych osiągnięć polityki konkurencji w kraju.

Należy również wspomnieć, że o ile działania na forum OECD nie przekładają się bezpośrednio (przynajmniej w krótkim okresie) na politykę konkurencji w kraju, to prace w ramach instytucji Unii Europejskiej mają bardzo wyraźny wpływ na jej politykę, która, jak przedstawiono to w Części I dokumentu, ma bezpośredni wpływ na praktykę antymonopolową w kraju poprzez zmianę przepisów, interpretacji, wytycznych, etc., jak również poprzez działania Komisji Europejskiej dotyczące praktyk mających wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Stąd dalsze intensywne angażowanie się w prace organów UE wydaje się niezbędne.

W ramach realizacji tego zadania organ antymonopolowy będzie regularnie i aktywnie uczestniczył w posiedzeniach komitetów i grup roboczych UE oraz w posiedzeniach grup roboczych oraz Komitetu Konkurencji OECD.

Dla organu antymonopolowego bardzo istotna jest również praca w dwóch innych organizacjach zajmujących się ochroną konkurencji: Międzynarodowej Sieci Konkurencji oraz Europejskich Organach Antymonopolowych.

Międzynarodowa Sieć Konkurencji została utworzona w październiku 2001 r. i skupia narodowe i międzynarodowe instytucje i organy ds. konkurencji działające na rzecz kreowania i egzekwowania prawa w tej dziedzinie. Pracownicy UOKiK uczestniczą w pracach następujących grup roboczych ICN:

- a) grupa robocza ds. karteli (Cartels Working Group),
- b) grupa robocza ds. jednostronnych zachowań przedsiębiorców (Unilateral Conduct Working Group),

c) grupa robocza ds. koncentracji (Mergers Working Group).

W kolejnych latach przewiduje się kontynuację udziału Polski w działaniach podejmowanych w ramach ICN oraz włączanie się do nowych inicjatyw.

Europejskie Organy Antymonopolowe zostało założone w Amsterdamie w kwietniu 2001 r. jako forum dyskusyjne dla szefów organów antymonopolowych państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (państwa UE oraz EFTA). Celem ECA jest wzmacnianie współpracy między urzędami antymonopolowymi, która przyczynić ma się do bardziej efektywnego stosowania krajowego jak i europejskiego prawa konkurencji. Współpraca ta przybiera formę, między innymi, spotkań, prac w grupach roboczych, wymiany informacji i doświadczeń.

Od 2007 r. w ramach ECA funkcjonuje grupa robocza (z udziałem przedstawiciela UOKiK) zajmująca się polityką wymierzania kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję. Zadaniem grupy było dokonanie analizy porównawczej sposobów wymierzania kar i obliczania wysokości kar w krajowych systemach ochrony konkurencji oraz w KE, a także wypracowanie zbioru dobrych praktyk w ww. zakresie, zawierającego zalecenia odnośnie optymalnych rozwiązań w zakresie sposobu ustalania podstawowej wysokości kary, okoliczności mających wpływ na zaostrzenie lub złagodzenie kary, maksymalnej ustawowej wysokości kary itp. Rezultaty prac grupy, czyli raport zawierający analizę porównawczą oraz zbiór dobrych praktyk, będą gotowe w maju 2008 r. Będą one z pewnością przydatne UOKiK, zwłaszcza w przypadku podjęcia decyzji o modernizacji polskiego systemu ustalania wysokości kar, który obecnie opiera się na bardzo ogólnie sformułowanych wytycznych ustawowych (art. 111 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*).

W okresie 2008 – 2010 UOKiK planuje zwiększanie swojego zaangażowania w kolejne przedsięwzięcia inicjowane przez ECA.

Na koniec warto również wspomnieć, że w okresie realizacji niniejszego dokumentu Prezes UOKiK planuje również dalsze zaangażowanie się w prace Środkowoeuropejskiej Inicjatywy Współpracy Organów ds. Konkurencji (Central European Competition Initiative, CECI).

Inicjatywa powstała w 2003 r., kiedy to przedstawiciele pięciu urzędów antymonopolowych z krajów Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Słowenia, Polska, Węgry) podpisali deklarację o współpracy. Ma ona na celu wzmocnienie wymiany doświadczeń z zakresu ochrony konkurencji oraz organizację wspólnych przedsięwzięć, takich jak konferencje i szkolenia.

Dotychczas w ramach inicjatywy odbyło się już kilka spotkań w tym międzynarodowe seminarium w Krakowie zorganizowane przez Prezesa UOKiK.

Działanie III.3.A.			
Aktywne działania na forum międzynarodowym			
Wskaźniki realizacji****	2008	2009	2010
Udział w posiedzeniach struktur OECD zajmujących się kwestii konkurencji (% posiedzeń z obecnością przedstawiciela UOKiK)	80%	80%	80%
Udział w posiedzeniach struktur UE zajmujących się kwestiami konkurencji (% posiedzeń z obecnością przedstawiciela UOKiK)	50%	50%	50%

**** Posiedzenia Komitetu Konkurencji i grup roboczych OECD odbywają się trzy razy w roku, stąd możliwość uczestnictwa pracowników UOKiK w niemal wszystkich z nich. Posiedzenia struktur UE są znacznie częstsze i nie zawsze dotyczą spraw bezpośrednio związanych z rynkiem polskim.

Działanie B: Działania wspierające organy antymonopolowe w krajach rozwijających system ochrony konkurencji

Biorąc pod uwagę postępujące procesy globalizacji oraz integracji gospodarczej coraz istotniejsze wydaje się postrzeganie polityki konkurencji szerzej niż tylko w kontekście gospodarki danego kraju. Dla Polski podstawowym punktem odniesienia w tym kontekście jest polityka konkurencji na szczeblu Wspólnoty Europejskiej. W sytuacji, w której pomiędzy krajami Wspólnoty nie istnieją, żadne bariery handlowe bardzo dużego znaczenia nabiera to, czy wszystkie kraje UE postępują w sposób zgodny z regułami prawa konkurencji. W przypadku Wspólnoty mamy jednak do czynienia z licznymi mechanizmami kontrolnymi, dyscyplinującymi poszczególne kraje. Na straży stosowania przepisów TWE stoi ponadto Komisja Europejska oraz odpowiednie sądy.

Większym problemem są natomiast te kraje, z którymi Rzeczpospolitą łączą intensywne kontakty handlowe oraz które prowadzą inwestycje w naszym kraju, a w których prawo konkurencji funkcjonuje jedynie w niewielkim stopniu.

W interesie gospodarczym Polski jest zatem wykorzystywanie wszelkich możliwych środków, aby wspierać rozwój polityki konkurencji w tych krajach. Szczególnie ważne wydaje się wspieranie zachodzących tam procesów liberalizacji, które prowadzą do rozbicia monopolistycznych struktur rynku i pojawienia się konkurencji na równych zasadach, a więc konkurencji, w którą mogą angażować się również podmioty pochodzące z Polski. Ponadto bardzo istotne jest także rozwijanie przez te kraje kontroli koncentracji w kształcie zbliżonym do tego jakie obowiązuje w Unii Europejskiej, a więc również w Polsce.

W latach 2008 – 2010 drogą do realizacji tego typu działań będzie obecność Polski na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz kontakty bilateralne organu antymonopolowego.

OECD od lat bardzo efektywnie promuje politykę konkurencji w krajach, w których nie została ona jeszcze efektywnie wprowadzona. Kraje te otrzymują pomoc m.in. w postaci szkoleń oraz doradztwa. Część z nich uczestniczy na prawach obserwatora w posiedzeniach Komitetu Konkurencji, które to gremium jest główną platformą dyskusji i wymiany doświadczeń dotyczących polityki konkurencji w ramach OECD. Ponadto, aby promować politykę konkurencji w krajach trzecich, OECD powołało tzw. Wspólną Grupę ds. Handlu i Konkurencji (Joint Group for Trade and Competition), na forum której omawiane są związki pomiędzy polityką handlową krajów OECD, a polityką konkurencji w wymiarze międzynarodowym i narodowym – w szczególności w krajach spoza organizacji. Należy tutaj wspomnieć również o organizowanym przy Komitecie Konkurencji Światowym Forum Konkurencji (Global Competition Forum). Wydarzenie to podsumowuje działania OECD w zakresie polityki konkurencji w krajach trzecich.

Należy wspomnieć, że w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów znajduje się punkt kontaktowy OECD w kwestii organizacji spotkań z państwami nie będącymi członkami OECD. Zadaniem punktu jest informowanie sekretariatu OECD o planowanych wizytach studyjnych organizowanych dla przedstawicieli państw nie będących członkami Organizacji.

Dalsze aktywne uczestnictwo w pracach wszystkich wymienionych gremiów, a w szczególności promowanie poprzez uczestnictwo w nich zasad ochrony konkurencji

w naszej części Europy należy traktować jako ważne zadanie dla polityki konkurencji na trzy najbliższe lata.

Drugim ważnym zadaniem jest natomiast rozwijanie bezpośrednich kontaktów polskiego organu antymonopolowego z jego odpowiednikami z krajów będących ważnymi partnerami Polski, które nie są częścią Wspólnoty Europejskiej i nie mają w pełni rozwiniętej polityki konkurencji (w tym z krajów sąsiednich, np. z Ukrainy).

Zadanie to przewiduje przede wszystkim organizowanie szkoleń i wizyt studyjnych w UOKiK, które służyłyby rozpowszechnianiu najlepszych praktyk wypracowanych przez polski organ antymonopolowy oraz ogólnie rozwiązań obowiązujących we Wspólnocie Europejskiej. Celem tych działań będzie wspomaganie rozwoju polityki konkurencji u naszych najważniejszych partnerów handlowych spoza UE.

UOKiK w chwili obecnej realizuje dwie bilateralne umowy o współpracy:

- umowę o współpracy w dziedzinie polityki antymonopolowej z dnia 15 marca 1994 r. zawartą między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej;
- umowę o współpracy między Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Rzeczypospolitej Polskiej a Komitetem Antymonopolowym Ukrainy, podpisaną dnia 5 czerwca 1997 r.

W latach 2008 – 2010 Prezes UOKiK będzie kontynuował współpracę z organami antymonopolowymi Rosji i Ukrainy. Czynione będą również starania, aby współpraca objęła także inne kraje. W trakcie wizyt studyjnych przedstawiciele instytucji zajmujących się ochroną konkurencji poznają zarówno polskie jak i unijne przepisy antymonopolowe oraz dobre praktyki w zakresie stosowania przepisów antymonopolowych. Wizyty takie są bardzo ważne dla naszych partnerów ze Wschodu, którzy poszukują najlepszych rozwiązań legislacyjnych.

Działanie III.3.B.

Działania wspierające organy antymonopolowe w krajach rozwijających system ochrony konkurencji

Wskaźniki realizacji	2008	2009	2010
Wizyty studyjne/szkolenia organizowane przez organ antymonopolowy (lub z udziałem jego pracowników) dla odpowiedników z krajów rozwijających system ochrony konkurencji		12	

HARMONOGRAM REALIZACJI PRIORYTETÓW „POLITYKI KONKURENCJI NA LATA 2008 – 2010”

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Obszar I Ochrona konkurencji		
Priorytet 1 Zwiększanie efektywności ochrony konkurencji w gospodarce narodowej poprzez dostosowywanie narzędzi i metod działania do wymogów tworzącej się gospodarki opartej na wiedzy		
Działanie A Dostosowanie metod działania organu antymonopolowego, w szczególności postępowania dowodowego, do zmian w gospodarce		
Stały monitoring zmian zachodzących w działalności związanej z nową technologią i dostosowywanie praktyki antymonopolowej do nowych rozwiązań	01.2008-12.2010	UOKiK
Przegląd procedur prawnych w zakresie postępowania dowodowego	01.2008-12.2009	UOKiK
Diagnoza potrzeb sprzętowych w zakresie zbierania i przetwarzania elektronicznych materiałów dowodowych	01-12.2008	UOKiK
Zakup (względnie, pozyskanie na innych warunkach) potrzebnego sprzętu	01-12.2009	UOKiK
Zorganizowanie szkolenia z zakresu pozyskiwania i wykorzystywania elektronicznych materiałów dowodowych	01-12.2009	UOKiK
Działanie B Analiza i ewentualna aktualizacja przepisów ustawy antymonopolowej w celu optymalizacji ochrony konkurencji w gospodarce		
Sporządzenie diagnozy w zakresie konieczności nowelizacji ustawy <i>o ochronie konkurencji i konsumentów</i>	01-12.2008	UOKiK
Działanie C Dalsze zwiększenie znaczenia analiz ekonomicznych w działalności organu antymonopolowego		
Sporządzenie wewnętrznego opracowania oceniającego możliwość zastosowania wskazówek metodycznych Komisji Europejskiej w zakresie wykorzystania analiz ekonomicznych w wykrywaniu antykonkurencyjnych porozumień	01-12.2009	UOKiK

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Dalsze wdrażanie w postępowaniach antymonopolowych metod ekonomicznych o większym stopniu zaawansowania (m.in. metod ekonometrycznych)	01.2008-12.2010	UOKiK
Działanie D Zwiększanie efektywności działań kontrolnych prowadzonych przez organ antymonopolowy		
Szkolenia w zakresie przeszukań	01.2009-12.2010	UOKiK, MSWiA
Szkolenia w kwestiach szczegółowych dotyczących przeszukań, m.in. z zakresu gromadzenia dowodów elektronicznych	01.2009-12.2010	UOKiK
Rozwinięcie współpracy w zakresie szkoleń dotyczących kontroli z Urzędem Kontroli Skarbowej	01.2008-12.2010	UOKiK, MF
Działanie E Pogłębianie zindywidualizowanego podejścia do spraw z zakresu kontroli koncentracji		
Opracowanie wewnętrznych wytycznych dotyczących postępowania w przypadku najbardziej problematycznych koncentracji	01.2008-12.2010	UOKiK
Działanie F Dalsze zwiększanie restrykcyjności systemu karania za najpoważniejsze naruszenia ustawy antymonopolowej przy jednoczesnym rozwijaniu programu <i>leniency</i>		
Zwiększenie wysokości nałożonych kar za najpoważniejsze naruszenia ustawy antymonopolowej w odniesieniu do analogicznych przypadków z lat 2004 – 2007	01.2008-12.2010	UOKiK
Dalsze rozwijanie i promowanie programu <i>leniency</i>	01.2008-12.2010	UOKiK
Priorytet 2 Zwalczanie praktyk hamujących rozwój konkurencji na rynkach podlegających demonopolizacji i liberalizacji		
Działanie A Monitorowanie rynków zliberalizowanych i podlegających regulacji oraz eliminacja naruszeń konkurencji tam występujących		
Prowadzenie regularnych badań rynków podlegających procesom liberalizacji i deregulacji w celu oceny stanu konkurencji	01.2008-12.2010	UOKiK
Monitorowanie polityki regulacyjnej prowadzonej przez regulatorów	01.2008-12.2010	UOKiK

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Działanie B Rozwój współpracy Prezesa UOKiK z regulatorami sektorowymi		
Efektywne informowanie się o podejmowanych przez regulatorów i organ antymonopolowy działaniach i ich skutkach	01.2008-12.2010	UOKiK, UKE, URE, UTK, ULC
Konsultacje mające na celu wypracowanie najlepszych dla konkurencji na rynku rozwiązań	01.2008-12.2010	UOKiK, UKE, URE, UTK, ULC
Priorytet 3 Optymalizowanie działań organu antymonopolowego na rynkach lokalnych na obszarze całego kraju		
Działanie A Wykrywanie i eliminowanie naruszeń konkurencji na rynkach lokalnych oraz uzupełnianie i wspieranie działań regulatorów na tych rynkach		
Monitorowanie zachowań przedsiębiorców działających na rynkach lokalnych oraz przebiegu lokalnych przetargów	01.2008-12.2010	UOKiK
Monitorowanie zachowań lokalnych monopolistów i dominantów w szczególności w kontekście działań regulatorów rynku i przeprowadzenie skutecznych interwencji	01.2008-12.2010	UOKiK
Prowadzenie badań rynków lokalnych	01.2008-12.2010	UOKiK
Działanie B Rozwijanie horyzontalnego podejścia do wykrywania oraz zwalczania naruszeń ustawy antymonopolowej na terenie całego kraju		
Prowadzenie skoordynowanych badań rynków lokalnych, na których widoczna staje się działalność jednego przedsiębiorcy albo grupy kapitałowej	01.2008-12.2010	UOKiK
Przygotowanie opracowania na temat kompleksowej interwencji na rynkach lokalnych i dalszego rozwoju tego podejścia	01.2008-12.2010	UOKiK
Priorytet 4 Podnoszenie sprawności systemu monitorowania udzielonej pomocy publicznej		
Działanie A Współpraca z Komisją Europejską w zakresie usprawniania systemu udzielania pomocy publicznej		
Współpraca z KE w zakresie reformy zasad udzielania pomocy publicznej	01.2008-12.2009	UOKiK

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Uproszczenie procedur postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej przed Komisją Europejską	01.2008-12.2008	UOKIK
Dostosowanie (i/lub opracowanie) krajowych programów pomocy do zmienionych przepisów wspólnotowych	01.2008-12.2009	UOKIK, organy udzielające pomocy
Współpraca w zakresie wdrażania środków z funduszy unijnych	01.2008-12-2010	UOKIK, organy wdrażające fundusze
Działanie B Usprawnianie działania systemu monitorowania pomocy publicznej na szczeblu krajowym		
Wdrażanie koncepcji badania skuteczności, efektywności i przejrzystości udzielanej pomocy publicznej – opracowanie metod badania skuteczności i efektywności udzielanej pomocy	01.2008-12.2009	UOKIK, organy udzielające pomocy
Wdrożenie systemu SHRIMP	01.2008-12.2010	UOKIK, MF
Przyjęcie rozporządzenia wskazującego podmioty zobowiązane do stosowania SHRIMP	01.2008-12.2008	UOKiK, MF
Obszar II Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji		
Priorytet 1 Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej		
Działanie A Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w telekomunikacji		
Weryfikacja ofert na RLLO, RIO, BSA i LLU	01.2008-12.2010	UKE
Zakończenie pierwszej i rozpoczęcie drugiej rundy analiz rynków właściwych	01.2008-12.2009	UKE
Transpozycja do polskiego prawa nowej listy rynków właściwych	01.2008-12.2010	MI
Skrócenie procedury przenoszenia numeru pomiędzy operatorami	01.2008-12.2009	MI
Intensyfikacja procesu przeprowadzania przetargów na częstotliwości z zakresu 3,6-3,8 GHz	01.2008-12.2009	UKE

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Działanie B Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji na rynku mediów elektronicznych		
Implementacja do krajowego prawa <i>Dyrektywy 2007/65/WE z 11 grudnia 2007 r. o audiowizualnych usługach medialnych</i>	01.2008-19.12.2009	MKiDN, UKE, KRRiT, MI
Zapewnienie warunków płynnego przejścia z transmisji analogowej do cyfrowej poprzez dopracowanie szczegółów strategii tego przejścia, w tym przejścia do docelowych sieci DVB-T i T-DAB	01.2008-12.2010	UKE, KRRiT, MI
Opracowanie docelowych planów zagospodarowania częstotliwości dla potrzeb DVB-T, T-DAB w paśmie III, IV i V	01.2008-12.2009	UKE, KRRiT
Priorytet 2 Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze energetycznym		
Działanie A Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze elektroenergetycznym		
Monitorowanie konkurencji w sektorze przy uwzględnieniu wpływu na rynek skonsolidowanych pionowo grup energetycznych oraz podejmowanie działań gwarantujących rozwój konkurencji	01.2008-12.2010	URE
Pełne wdrożenie postanowień ustawy - <i>Prawo energetyczne</i> w zakresie wydzielenia operatorów z pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw: – zmiana sposobu wyodrębnienia czterech OSD z pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw, zaakceptowanego przez Prezesa URE na okres jednego roku do 30 czerwca 2008 r.	01.2008-06.2008	MSP, URE
Weryfikacja i ocena przebiegu procesu przedterminowego rozwiązywania KDT	01.2008-12.2008	MG, URE
Monitorowanie zmian zachodzących w sektorze pod kątem dalszego zniesienia taryf w zakresie obrotu energią	01.2008-12.2010	URE
Podnoszenie świadomości opinii publicznej w zakresie możliwości, jakie daje jej liberalizacja elektroenergetyki	01.2008-12.2010	URE

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Działanie B Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze gazowym		
Zakończenie procesu właściwego wyodrębnienia OSD w sektorze gazu: – stworzenie regulacji gwarantujących przedstawianie przez operatorów sieci instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dystrybucyjnej do zaakceptowania przez Prezesa URE	01.2008-12.2008	MG
Praca nad wyznaczeniem operatora systemu magazynowego: – uzupełnienie regulacji prawnych o nałożenie na właścicieli sieci obowiązku wyznaczenia operatorów sieci i przypisanie Prezesowi URE skutecznych narzędzi umożliwiających egzekwowanie tego obowiązku	01.2008-12.2009	MG, MSP, URE
Praca nad wyznaczeniem operatora systemu gazociągu przesyłowego Jamał I: – uzupełnienie regulacji prawnych o nałożenie na właścicieli sieci obowiązku wyznaczenia operatorów sieci i przypisanie Prezesowi URE skutecznych narzędzi umożliwiających egzekwowanie tego obowiązku	01.2008-12.2009	MG, MSP, URE, MSZ, UKIE
Analiza przepisów ustawy o zapasach pod kątem ich wpływu na proces rozwoju konkurencji w sektorze gazowym oraz przeprowadzenie koniecznych zmian	01.2008-12.2010	MG, URE, UKIE
Monitorowanie procesów w sektorze gazu w celu szybkiego wykrywania i eliminowania ewentualnych nadużyć	01.2008-12.2010	URE
Przygotowanie i przyjęcie rozporządzenia dotyczącego szczegółowych zasad funkcjonowania systemu gazowego	01.2008-12.2008	MG
Priorytet 3 Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze transportu		
Działanie A Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w usługach kolejowych		
Opracowanie instrumentów prawnych dających Prezesowi UTK możliwość regulacji tempa i poziomu wzrostu stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej	01.2008-12.2009	UTK, MI
Wprowadzenie jednolitego europejskiego wzoru licencji	01.2008-12.2010	UTK, MI

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Implementacja do polskiego porządku prawnego trzeciego pakietu dyrektyw, tj. - <i>Dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej;</i> - <i>Dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty</i>	01.01.2008- 03.06.2009	UTK, MI
Przeprowadzenie zmian w spółkach Grupy PKP: - Usamorządowanie spółki PKP Przewozy Regionalne;	01-12.2008	MI, MSP
- Częściowa prywatyzacja spółki PKP Intercity;	01.2008-12.2009	
- Częściowa prywatyzacja spółki PKP Cargo	01-12.2010	
Działanie B Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w lotnictwie cywilnym		
Nowelizacja <i>Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych</i> (uproszczenie procedury dostępu do rynku obsługi naziemnej)	01.2008-12.2010	ULC, MI
Nowelizacja ustawy – <i>Prawo lotnicze liberalizująca polskie przepisy w zakresie obsługi naziemnej</i>	01.2008-12.2010	ULC, MI
Zniesienie zezwoleń na wykonywanie usług obsługi naziemnej w zakresie kategorii 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11	01.2008-12.2009	ULC
Implementacja Dyrektywy WE ws. opłat lotniskowych	01.2008-12.2010	ULC, MI
Nowelizacja ustawy – <i>Prawo lotnicze dostosowująca w całości polskie przepisy w zakresie przewozów lotniczych do zmian tzw. trzeciego pakietu lotniczego</i>	01.2008-12.2010	ULC, MI

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Priorytet 4 Tworzenie i intensyfikowanie konkurencji w sektorze pocztowym		
Implementacja do prawa polskiego przepisów <i>Dyrektywy 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty</i>	01.2008-12.2010 (Przewidzianego okresu nie należy traktować jako daty granicznej. Szerzej patrz s. 128, wyjaśnienie pod tabelą)	MI
Nadzorowanie wymiany odbiorczych skrzynek pocztowych	01.2008-24.08.2008	UKE
Efektywny monitoring rynku usług pocztowych	01.2008-12.2010	UKE
Zapewnienie zgodności przepisów regulacyjnych dotyczących usług pocztowych z regulacjami europejskimi z zakresu usług na rynku wewnętrznym	01.2008-12.2009	MI
Obszar III Wspieranie rozwoju konkurencji		
Priorytet 1 Praca nad eliminacją lub zmianą otoczenia regulacyjnego polskich przedsiębiorstw zwiększającego możliwości konkurowania		
Działanie A Prace nad zwiększeniem efektywności regulacji lokalnych rynków zaopatrzenia w wodę		
Przegląd obowiązujących przepisów regulujących rynki zaopatrzenia w wodę i ewentualne zaproponowanie ich zmiany	01.2008-12.2009	MI
Działanie B Prace nad zmniejszeniem barier wejścia na rynek lokalnego pasażerskiego transportu drogowego		
Przegląd obowiązujących przepisów regulujących rynki lokalnego transportu samochodowego i ewentualne zaproponowanie ich zmiany	01.2008-12.2009	MI
Działanie C Dalsze prace nad liberalizacją dostępu do wolnych zawodów		
Przygotowanie i wdrożenie rozwiązań prawnych ujednolicających i upraszczających dostęp do zawodów prawniczych	01.2008-12.2009	MS
Dokonanie przeglądu przepisów regulujących dostęp do zawodów obsługujących rynek nieruchomości	01.2008-12.2010	UOKiK

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Działanie D Analiza możliwości wdrożenia zasady równego traktowania przy zakupie oraz poprawy interoperacyjności rozwiązań informatycznych administracji publicznej w oparciu o otwarte standardy jako pozytywnego bodźca dla konkurencji w sektorze nowych technologii		
Opracowanie analizy poprawy równego traktowania przy zakupie oraz interoperacyjności rozwiązań informatycznych administracji publicznej i przygotowanie propozycji zmian prawnych bazujących na rezultatach ww. analizy	01.2008-12.2010	MSWiA
Działanie E Identyfikacja ograniczeń dla rozwoju konkurencji <i>ex post</i> i <i>ex ante</i>		
Szkolenia w zakresie przygotowywania oceny skutków regulacji z uwzględnieniem kwestii wpływu regulacji na konkurencję	01-12.2008	UOKiK, MG
Włączenie kwestii dotyczących konkurencji do przeglądu regulacji realizowanego w ramach programu uproszczenia regulacji gospodarczych oraz zmniejszenia związanych z nimi ciężarów nakładanych na przedsiębiorców	01.2008-12.2010	MG
Priorytet 2 Działania edukacyjne i informacyjne mające na celu propagowanie idei konkurencji oraz podnoszenie znajomości prawa regulującego jej ochronę		
Działanie A Działania informacyjne skierowane do konsumentów		
Popularyzacja problematyki konkurencji i jej ochrony poprzez działalność publicystyczną (publikacje prasowe, audycje medialne, konferencje prasowe)	01.2008-12.2010	UOKiK
Rozwijanie strony internetowej UOKiK	01.2008-12.2010	UOKiK
Promowanie konkurencji poprzez działania regulatorów sektorowych	01.2008-12.2010	UKE, URE, UTK, ULC
Działanie B Działania edukacyjne skierowane do przedsiębiorców i ich związków		
Działania informacyjne poświęcone zagadnieniom z zakresu konkurencji (konferencje, działalność publicystyczna)	01.2008-12.2010	UOKiK
Usprawnianie serwisu internetowego, w tym wdrożenie bazy zawierającej wszystkie decyzje Prezesa UOKiK (z dostępem <i>on-line</i>)	01.2008-12.2010	UOKiK

Priorytety/Działania	Okres realizacji	Podmioty realizujące
Prowadzenie badań społecznych dostarczających wiedzy na temat świadomości przedsiębiorców w zakresie prawa konkurencji	01-12.2008	UOKiK
Działanie C Działania edukacyjne skierowane do władz lokalnych (samorządów) oraz podmiotów przez nie kontrolowanych		
Działania edukacyjne podnoszące świadomość i wiedzę samorządów lokalnych w zakresie ochrony konkurencji	01.2008-12.2010	UOKiK
Priorytet 3 Wspieranie rozwoju konkurencji na rynku krajowym poprzez działania na arenie międzynarodowej		
Działanie A Aktywne działania na forum międzynarodowym		
Regularne i aktywne uczestnictwo w posiedzeniach komitetów i grup roboczych UE	01.2008-12.2010	UOKiK
Aktywny udział w posiedzeniach grup roboczych oraz Komitetu Konkurencji OECD	01.2008-12.2010	UOKiK
Działanie B Działania wspierające organy antymonopolowe w krajach rozwijających system ochrony konkurencji		
Aktywne uczestnictwo w pracach Wspólnej Grupy ds. handlu i konkurencji OECD	01.2008-12.2010	UOKiK
Rozwijanie bezpośrednich kontaktów z organami antymonopolowymi z krajów będących ważnymi partnerami Polski, a nie są częścią Wspólnoty Europejskiej (np. Rosja, Ukraina) (szkolenia, wizyty studyjne)	01.2008-12.2010	UOKiK