SPRAWOZDANIE
Z DZIAŁALNOŚCI URZĘDU ANTYMONOPOLOWEGO
W ROKU 1992

URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
BIBLIOTEKA FACHOWA

W S T Ę P

Rok 1992 to trzeci rok działalności Urzędu Antymonopolowego. Podstawą działania Urzędu jest Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z dnia 24 lutego 1990 r. znowelizowana 28 czerwca 1991 r. Działalność Urzędu Antymonopolowego w 1992 roku podporządkowana była ustawowym celom, to jest:

1/ sprawowaniu kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym,

2/ badaniu kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji,

3/ wydawaniu w przypadkach przewidzianych ustawą decyzji w sprawach:
- przeciwdziałania praktykom monopolistycznym,
- kształtowania struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych,
- określających odpowiedzialność podmiotów za stosowanie praktyk monopolistycznych,

4/ prowadzeniu rejestru podmiotów gospodarczych posiadających pozycję monopolistyczną na rynku krajowym,

5/ prowadzeniu badań stanu koncentracji gospodarki oraz przedstawianie zainteresowanym podmiotom wniosków w sprawach działań zmierzających do zrównoważenia rynku,

6/ przygotowywaniu projektów polityki rządu, projektów aktów prawnych, bądź opiniowanie aktów prawnych innych podmiotów w zakresie spraw leżących w sferze działania Urzędu Antymonopolowego.

Sposób realizacji tych celów wynikał bezpośrednio z blisko dwuletnich doświadczeń Urzędu i specyfiki procesu transformacji gospodarki w warunkach polskich. Podstawowe determinanty tego procesu to:
1/ utrzymująca się recesja
2/ stabilna ale wciąż dwucyfrowa inflacja
3/ spowolnienie procesu prywatyzacji
4/ niestabilna sytuacja polityczna (dwukrotna zmiana rządu).

Czynniki te powodowały silny napór na: ochronę rynku krajowego poprzez podnoszenie stawek celnych i podatkowych w obrocie z zagranicą, bezpośrednią ingerencję państwa w gospodarkę (koncesje i kontyngenty), wspomaganie dużych przedsiębiorstw państwowych (cena spokoju społecznego niezbędnego do prowadzenia reform).
W tej sytuacji, dodatkowym, ale ważnym zadaniem Urzędu Antymonopolowego stało się przeciwdziałanie wzrostowi protekcjonizmu w gospodarce stymulowanego przez partykularne interesy branżowych lub terytorialnych lobbies.
Zadanie to Urząd wykonywał odwołując się do uchwalonego w maju 1991 roku "Rządowego programu rozwoju konkurencji w latach 1991–1993" oraz przez stały aktywny udział w procesie podejmowania decyzji gospodarczych (prace KERM, Rady Ministrów, zespoły rządowe opracowujące programy restrukturyzacji poszczególnych branż gospodarki, regulacja monopoli naturalnych).

1. STRUKTURA I ORGANIZACJA URZĘDU ANTYMONOPOLOWEGO

Zadania swe w 1992 roku Urząd realizował przy średniorocznym zatrudnieniu 104 osób, spośród których merytoryczną działalnością zajmowało się 70 specjalistów (ekonomiści i prawnicy). Pozostali to administracja, księgowość i obsługa. Podstawowe komórki merytoryczne Urzędu to:

1. Departament Polityki Antymonopolowej, Analiz i Kontroli – odpowiedzialny za kształtowanie konkurencyjnej struktury rynku.

2. Departament Orzecznictwa – przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym.

3. Zespół Orzecznictwa Antymonopolowego – odpowiedzialny za przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym i regulacje w dziedzinie monopoli naturalnych oraz w obrębie gospodarki komunalnej.

4. Zespół ds. Informatyki – rejestr podmiotów gospodarczych o pozycji monopolistycznej (powyżej 80 % udziału w rynku) i baza danych w gospodarce łącząca dane zebrane w wyniku działań Urzędu z informacjami ze statystyki państwowej.

5. Zespół ds. Współpracy z Zagranicą – prace związane z harmonizacją polskiego prawa konkurencji z ustawodawstwem EWG – Realizacja zapisów dotyczących reguł konkurencji zawartych w Umowie Przejściowej z EWG (handlowa część Układu Europejskiego) oraz umowach handlowych z krajami EFTA i CEFTA.

6. Departament Prawny – opiniowanie aktów prawnych nadsyłanych do Urzędu, opracowywanie wszystkich wewnętrznych dokumentów Urzędu, reprezentowanie Urzędu przed Sądem Antymonopolowym, doradztwo prawne dla wszystkich merytorycznych komórek Urzędu

7. Delegatury Urzędu Antymonopolowego z siedzibami w siedmiu przemysłowo–administracyjnych centrach kraju (Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Wrocław) – realizujące zadania Urzędu w stosunku do rynków lokalnych i podmiotów gospodarczych mających siedzibę w regionie działania Delegatury.

Istotną rolę wspomagającą legislacyjną działalność Urzędu miały powoływane przez Prezesa Urzędu zespoły ekspertów z udziałem pracowników Urzędu i ekspertów zewnętrznych (głównie z ośrodków akademickich). Wymienić tu trzeba Zespół autorski "Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji" – przekazał projekt ustawy i pilotował go w pracach rządu i parlamentu oraz zespoły harmonizujące polskie regulacje prawne w zakresie porozumień poziomych, klauzul wyłączności w handlu, umów licencyjnych, patentowych know–how połączeń podmiotów gospodarczych, pomocy państwa, oraz prawa energetycznego z prawodawstwem EWG.

2. PRZECIWDZIAŁANIE PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM.

Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym stanowi jedno z podstawowych zadań Urzędu. Bezpośrednio, jest ono realizowane przez Departament Orzecznictwa oraz przez Delegatury Urzędu.Działalność ta obejmuje prowadzenie postępowań oraz wydawanie decyzji administracyjnych w stosunku do podmiotów gospodarczych stosujących praktyki monopolistyczne opisane i zakazane w rozdziale II Ustawy.

W roku 1992 w Departamencie Orzecznictwa wszczęto 94 postępowania, w tym 60 na wniosek stron, a 34 z urzędu. W tym samym roku Urząd wydał 113 decyzji, 42

decyzje stwierdzały praktyki monopolistyczne podmiotów, przeciw którym prowadzono postępowania.

Repertuar stwierdzonych praktyk monopolistycznych obejmował praktycznie wszystkie punkty artykułów 4 i 5 Ustawy o p.p.m., od najczęściej stosowanego (ok. 50%) – narzucanie uciążliwych warunków umów (4.1.1.) przez łączenie kierowniczych stanowisk w konkurujących podmiotach gospodarczych (4.1.4.), zmowę cenową między konkurentami (4.2.1.), ograniczanie dostępu do rynku (4.2.4.) po wielorakie nadużycia pozycji dominującej opisane w artykule 5 Ustawy (ok.25% stwierdzonych praktyk).

W roku 1992 podjęto 465 interwencji doraźnych w trybie postępowań wyjaśniających. Postępowania te podejmowane, z reguły na skutek skarg osób fizycznych (konsumentów dóbr i usług) na nadużycie pozycji kontraktowej producenta – najczęściej monopolisty naturalnego kończyły się zwykle po interwencji UA załatwieniem sprawy po myśli konsumenta. Drugim znaczącym źródłem tego typu interwencji UA są luki w prawodawstwie gospodarczym nie nadążającym za szybkimi zmianami gospodarki. Luki te wykorzystywane były często przez podmioty gospodarcze ze szkodą dla konsumentów. Poza interwencją na rzecz konsumenta w tych przypadkach UA wnioskował o odpowiednie zmiany w prawodawstwie do odpowiednich organów rządu lub parlamentu.

Znaczna część spraw rozpatrywanych przez Urząd dotyczyła gospodarki komunalnej. Urząd opracował i opublikował stanowisko w odniesieniu do gospodarki wodno–kanalizacyjnej wskazujące na konieczność stosowania klauzul regulujących odpowiedzialność dostawcy w razie niewywiązywania się lub niewłaściwego wywiązania się z zobowiązania, przez narzucanie uciążliwych warunków umów (art.4.1.1.), lub wykorzystywanie pozycji monopolistycznej poprzez odmowę dostawy wody (art.5.4.). Ponadto Urząd zaleca w celu wyeliminowania praktyk monopolistycznych w ww. umowach, ścisłe ustalenie dotyczące przedmiotu oraz sposobu wykonywania umowy.

W związku z podwyżkami cen detalicznych niektórych towarów Urząd dokonał badań mających na celu analizę sytuacji na rynku z punktu widzenia przestrzegania reguł konkurencji. Przykładowo po skokowym wzroście cen detalicznych cukru w sierpniu 1992 roku przeprowadzone zostały na terenie całego kraju badania cen cukru oraz kontrole wśród podmiotów gospodarczych zajmujących się jego obrotem. Po podwyższeniu cen przez FSM, która zajmowała na rynku samochodów małolitrażowych w Polsce pozycję dominującą, Urząd dokonał analizy zasadności nowych cen. Oba badania nie stwierdziły naruszenia przepisów Ustawy. Z drugiej strony obserwa-

cje i analizy wzrostu cen wskazywały na ich związek z polityką społeczną państwa (ochrona miejsc pracy).

2.1. Znaczące sprawy z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

2.1.1. Sprawy dotyczące "Ruch" S.A.

W 1992 roku przeprowadzono postępowanie przeciwko praktykom monopolistycznym oddziałów "Ruch S.A." Do 1992 roku "Ruch" był niemal całkowitym monopolistą w zakresie kolportażu prasy i wydawnictw. Jego udział na tym rynku jest nadal duży (ok.90%). Do marca 1990 roku (tj. do uchwalenia ustawy o likwidacji RSW) stosowano jedną umowę agencyjno–prowizyjną ze sprzedawcami. Obecnie na terenie działania prawie każdego oddziału "Ruch" funkcjonuje kilka typów umów: dzierżawa, najem, ajencja, franchising.

Przyznanie oddziałom "Ruchu" samodzielności spowodowało masowe wypowiadanie dotychczasowych warunków umów i wprowadzanie nowych, dużo mniej korzystnych dla kontrahentów.

"Ruch" SA posiadająca pozycję monopolistyczną w kolportażu prasy rynku krajowym odmówiła wydawcy kolportażu jego pisma tłumacząc to brakiem możliwości przewozowych. Na wniosek wydawcy UA wszczął w tej sprawie postępowanie i uznał działania "Ruchu" SA za nadużycie pozycji dominującej przez odmowę sprzedaży i dyskryminację podmiotu gospodarczego (art.5.4) i zakazał ich stosowania.

Ajenci terenowego Oddziału "Ruchu" SA zwrócili się do UA z wnioskiem o wszczęcie postępowania w związku z wymuszaniem przez "Ruch" SA umów "franchisingu" pod rygorem niedostarczania prasy oraz wypowiedzenia umów najmu kiosków. Także w tej sprawie UA orzekł nadużycie pozycji dominującej przez przeciwdziałanie ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania konkurencji (art.5.1) i zakazał jej stosowania nakładając jednocześnie na "Ruch" SA karę pieniężną.

2.1.2. Sprawa przeciwko spółdzielni mieszkaniowej "Słowianin"

Spółdzielnia mieszkaniowa "Słowianin" na mocy postanowień zawartych w umowach, uzależniła zawarcie umowy wykupu mieszkania przez zakład pracy, od –udzielenia dotacji niezależnie od wniesienia wkładu budowlanego. Dotacje te były przeznaczane na działalność społeczno–wychowawczą.

UA po przeprowadzonym postępowaniu stwierdził stosowanie praktyk monopolistycznych polegających na uzależnieniu zawarcia umowy od spełnienia innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy (art.4.1.2.). Nakaz zaniechania stosowania ww. praktyk został przez Spółdzielnię "Słowianin" wykonany.

2.1.3. Porozumienie między konkurentami

W 1992 roku prowadzono w Urzędzie liczne postępowania w sprawach porozumień między konkurentami. Liczba wniosków i informacji o powstających kartelach każe przypuszczać, że jest to typ praktyk, których będzie – w miarę rozwoju stosunków rynkowych w gospodarce – przybywać. Dwa postępowania antykartelowe zakończyły się decyzjami UA zakazującymi takich porozumień. Pierwsza z decyzji dotyczyła porozumienia 31 cukrowni polegającego na ustaleniu przez nie jednolitej ceny podstawowej cukru (art. 4.2.1). Zaniechanie tej praktyki UA nakazał wykonać przez niestosowanie cen cukru narzuconych przez porozumienie i stosowanie przez cukrownie w stosunkach handlowych z odbiorcami indywidualnych, nie konsultowanych z konkurentami cen cukru. Drugim, zakazanym decyzją UA, kartelem był kartel towarzystw ubezpieczeniowych. UA w postępowaniu stwierdził, że 13 największych polskich towarzystw ubezpieczeniowych zawarło porozumienie ustalające maksymalną wysokość stawek prowizyjnych w umowach zawieranych z firmami pośrednictwa ubezpieczeniowego oraz minimalny poziom stawek w ubezpieczeniach komunikacyjnych oraz ryzyka od ognia (art. 4.2.5). W obu przypadkach UA odstąpił od możliwości wymierzenia kar finansowych ze względu na bardzo złą kondycję finansową uczestników obu karteli.

2.2. Działalność UA w stosunku do monopoli naturalnych

Specyfiką monopoli naturalnych w Polsce jest fakt, że są one wciąż monopolami administracyjnymi. Ceny energii elektrycznej, cieplnej oraz paliw płynnych wciąż są cenami ustalanymi przez Ministra Finansów. Z drugiej strony brak jest nowoczesnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które regulowałyby działalność tej części gospodarki rynkowej. W tej sytuacji UA podjął inicjatywy zmierzające do wpisania do prawodawstwa zapisów tworzących podstawy powstania agencji regulacyjnych oraz szkolenia i organizowania grup ekspertów, którzy w przyszłości dla tych agencji będą pracować. Drugą znaczącą formą wpływu na działania monopolistów naturalnych jest członkowstwo przedstawicieli UA w Radach Nadzorczych jednoosobowych spółek skarbu państwa, takich jak Polskie Sieci Energetyczne SA, Telekomunikacja Polska SA, największe elektrociepłownie. Stały udział przedstawicieli UA w tych Radach

umożliwia kontrolę działań monopolistów i umiarkowany wpływ na programy ich działań.

W stosunku do podmiotów gospodarczych działających w warunkach monopolu naturalnego w roku 1992 wszczęto 34 postępowania, w tym 29 na wniosek stron, oraz 5 z urzędu. W tym samym okresie wydano 25 decyzji. Do najważniejszych zagadnień, nad których rozwiązaniem pracował Urząd, należały sprawy związane z finansowaniem budowy i eksploatacji sieci energetycznych, gazowych i cieplnych, tworzeniem sieci telekomunikacyjnych, w tym również telewizji kablowej.

2.2.1. Przykład znaczącej sprawy dotyczącej przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w warunkach monopolu naturalnego.

Finansowanie kosztów budowy sieci i urządzeń energetycznych, gazowniczych oraz warunki przejęcia tych inwestycji przez dostawców nośników energii było przedmiotem wielu wniosków kierowanych do Urzędu przede wszystkim przez spółdzielnie mieszkaniowe i związki gmin. Przedmiotem sporu było ustalenie, na kim i w jakim stopniu spoczywa obowiązek ponoszenia kosztów związanych z budową i eksploatacją sieci energetycznych.

W uzasadnieniach wnioskodawcy twierdzili, że koszty budowy sieci powinni ponosić dostawcy energii lub gazu. Ci ostatni zaś uważali, że urzędowa cena energii elektrycznej i gazu uniemożliwia zgromadzenie środków niezbędnych do sfinansowania sieci dla budownictwa mieszkaniowego i odmawiali partycypowania w kosztach budowy. Ponadto, zdaniem zakładów enrgetycznych, środki na finansowanie rozwoju sieci energetycznych w zakresie wynikającym z potrzeb budownictwa mieszkaniowego powinny być przewidziane w budżetach gmin.

Rozwiązanie sprawy utrudniał fakt, że obecnie obowiązujące przepisy nie regulują wprost tych zagadnień. Wśród ekspertów dominował pogląd, że przedsiębiorstwa energetyczne lub gazowe, stają się właścicielem podłączonych do wspólnej sieci urządzeń i zobowiązane są do ich konserwacji i wymiany w wypadku zniszczenia oraz zapewniają nadzór nad całą siecią w sposób zgodny z wymogami technicznymi i względami bezpieczeństwa.

Po rozpoznaniu wniosku Spółdzielni Mieszkaniowej w Stalowej Woli przeciwko Zakładowi Energetycznemu w Rzeszowie, stwierdzono stosowanie praktyki monopolistycznej polegającej na nadużyciu pozycji monopolistycznej dostawcy, poprzez odmowę finansowania kosztów eksploatacji sieci i urządzeń energetycznych wybudowanych przez odbiorcę. Urząd wydał decyzję zakazującą tej praktyki. Zakład Energetyczny

odwołał się od decyzji Urzędu. Sąd Antymonopolowy utrzymał w mocy argumenty przedstawione w decyzji Urzędu i oddalił odwołanie.

3. KSZTAŁTOWANIE RYNKOWEJ STRUKTURY GOSPODARKI

Kształtowanie struktury rynku odpowiedniej dla współczesnej gospodarki rynkowej stanowi kluczową sferę działalności Urzędu, szczególnie w kontekście procesu transformacji gospodarki polskiej. W ramach Urzędu ww. zagadnieniem bezpośrednio zajmował się Departament Polityki Antymonopolowej oraz Delegatury, które od początku 1992 roku uzyskały uprawnienia do wydawania decyzji dotyczących przekształceń i utworzenia podmiotów gospodarczych w trybie przepisów rozdziału III Ustawy.

W roku 1992 Urząd kontynuował prace wynikające z "Rządowego programu rozwoju konkurencji na lata 1991–93" zmierzające do zmiany struktury podmiotowej gospodarki. Polegały one na: bezpośrednim stosowaniu środków przewidzianych w Ustawie oraz na udziale w pracach organów i zespołów przygotowujących koncepcje restrukturyzacji gospodarki i jej funkcjonowania.

Bezpośrednie działania skoncentrowały się na realizacji zadań wynikających z przepisów art.11 i 12 Ustawy, tj. opiniowaniu zmian w strukturach organizacyjnych podmiotów gospodarczych z punktu widzenia ochrony i rozwoju konkurencji oraz oddziaływaniu na istniejące struktury w celu poprawy stanu konkurencji lub usunięcia przeszkód dla jej rozwoju.

3.1. Opiniowanie zamiaru przekształcenia, utworzenia lub łączenia podmiotów gospodarczych (art.11)

Na mocy art.11 zamiar przekształcenia, utworzenia lub łączenia podmiotów gospodarczych musi zostać zgłoszony do Urzędu, który w terminie dwóch miesięcy wydaje decyzję: zezwalającą, zezwalającą warunkowo lub zabraniającą dokonania zmiany strukturalnej. Zgłoszenia rozpatrywane były z punkty widzenia ich wpływu na konkurencję.

Działania Urzędu zmierzały do stworzenia warunków do możliwie szybkiej zmiany struktur monopolistycznych powstałych w okresie gospodarki centralnie planowanej oraz miały na celu zapobieganie powstawaniu nowego rodzaju struktur o takim charakterze, jakie mogą powstać w ramach koncentracji kapitałowej. W roku 1992 Urząd wydał 740 decyzji dotyczących zmian w strukturze podmiotowej gospodarki.

Spośród nich 382 wydano w stosunku do przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę prawa handlowego, 345 decyzji dotyczyło utworzenia spółki handlowej, a Jedynie 13 decyzji dotyczyło połączenia podmiotów gospodarczych.

Przy rozpatrywaniu spraw związanych z przekształceniem w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa przedsiębiorstw państwowych oraz utworzenia podmiotów gospodarczych o znacznym potencjale gospodarczym (np: Huta im.T.Sendzimira, Kombinat Bumar–Łabędy, Polska Miedź S.A.), Urząd zwracał szczególną uwagę na zakres i charakter planowanych działań restrukturyzacyjnych w tych podmiotach gospodarczych.

W roku 1992 priorytetowym przedmiotem zainteresowań Urzędu był przemysł drzewny, w stosunku do którego wydano 16 decyzji, w tym 5 zakazujących przekształceń. Wszystkie dotyczyły przedsiębiorstw przewidzianych do prywatyzacji w ramach Programu Powszechnej Prywatyzacji. W czterech przypadkach przedsiębiorstwa odwołały się do Sądu Antymonopolowego. W odniesieniu do przemysłu drzewnego Urząd rozpoczął badania możliwości restrukturyzacji tej branży.

3.1.1. Działalność dotycząca otoczenia rolnictwa

W odniesieniu do otoczenia rolnictwa, na które przypadała znaczna część decyzji strukturalnych wydanych w 1991 roku, do Urzędu wpłynęły 23 sprawy, głównie zgłoszenia zamiaru utworzenia spółek osób fizycznych w celu przejęcia do odpłatnego korzystania z mienia likwidowanych przedsiębiorstw państwowych. Dwa przypadki łączenia dotyczyły małych spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw zajmujących się nasiennictwem rolniczym z niewielkimi zakładami rolnymi dysponującymi bazą magazynową.

Największa liczba zgłoszeń zmian strukturalnych dotyczyła podmiotów przemysłu przetwórczego, przede wszystkim zamiaru przekształcenia w spółkę w ramach Programu Powszechnej Prywatyzacji. Znaczna część tych przekształceń dokonała się w przemysłach zbożowo–młynarskim i cukrowniczym.

3.2. Podziały podmiotów gospodarczych (art.12 Ustawy)

Art.12.1 Ustawy daje Urzędowi możliwość podziału lub rozwiązania przedsiębiorstw posiadających na rynku pozycję dominującą, jeżeli trwale ograniczają konkurencję lub warunki do jej powstania.

W roku 1992 Urząd wszczął 3 postępowania w stosunku do podmiotów gospodarczych działających w otoczeniu rolnictwa. Dotyczyły one 2 przedsiębiorstw nasiennych i przedsiębiorstwa przemysłu mięsnego. Wydano 4 decyzje podziałowe: 3 w odniesieniu do ww. przedsiębiorstw i 1 dla przedsiębiorstwa zbożowo–młynarskiego (w związku z postępowaniem wszczętym i zawieszonym w 1991 roku).

3.3. Konkurencyjne struktury rynku

W 1992 Urząd zainicjował badania dotyczące kształtowania się struktur organizacyjnych przedsiębiorstw mających pozycję monopolistyczną. Przygotowano projekt kwestionariusza i przeprowadzono badania pilotażowe. Celem badań jest przeprowadzenie analizy zmian poziomu koncentracji gospodarki oraz wytypowanie podmiotów gospodarczych do restrukturyzacji podziałowej.

3.3.1 Działania Urzędu w zakresie kształtowania rynkowej struktury gospodarki na przykładzie branży cukrowniczej

W 1992 roku do Urzędu wpłynęło zgłoszenie zamiaru utworzenia spółek działających w branży cukrowniczej. Wydano decyzję zakazującą utworzenia spółki akcyjnej Konsorcjum Prywatnych Cukrowni we Wrocławiu zawiązanej przez 22 przedsiębiorstwa cukrownicze i 2 osoby fizyczne.

W wyniku analizy zakresu działania spółki i badania pozycji rynkowej tworzących ją cukrowni Urząd uznał, że zrzeszone w Spółce cukrownie posiadałyby w większości województw, w których są zlokalizowane, wyraźną pozycję dominującą, a utworzenie spółki przyczyniłoby się do pogorszenia stanu konkurencji na rynkach lokalnych w zakresie skupu buraków oraz produkcji i sprzedaży cukru.

Konsorcjum odwołało się od tej decyzji. Sąd biorąc pod uwagę jedynie formalno–prawny aspekt sprawy (wpisanie do rejestru handlowego Spółki przez Sąd Rejestrowy w trakcie prowadzonego postępowania) uchylił decyzję Urzędu. Trwa w tej sprawie postępowanie naprawcze w Sądzie Rejestrowym.

4. PROMOWANIE POLITYKI KONKURENCJI

Oprócz wykonywania zadań ściśle związanych z realizacją Ustawy, Urząd zajmował się promowaniem konkurencji. Promocja ta odbywała się na kilku płaszczyznach i

obejmowała działalność zmierzającą do udoskonalenia polskiego ustawodawstwa dotyczącego szeroko rozumianych reguł konkurencji oraz wprowadzania do różnego rodzaju aktów prawnych, rozwiązań prokonkurencyjnych.

4.1. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

W roku 1992 Urząd pracował nad projektem ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Tekst projektu został opracowany przez powołany w tym celu zespół specjalistów. Proces uzgodnień międzyresortowych i prezentowania projektu ustawy w parlamencie spoczywał na Urzędzie.

Nowa ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji zastąpi ustawę z 1926 roku, która nie odpowiada warunkom współczesnej gospodarki rynkowej.

Ustawa zajmuje się zapobieganiem nieuczciwej konkurencji i zwalczaniem czynów nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej w interesie: publicznym, przedsiębiorców oraz klientów, a zwłaszcza konsumentów.

Podstawowe znaczenie ma klauzula generalna, zgodnie z którą naruszenie obowiązku działania uczciwego zgodnego z prawem stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorstwa lub klienta.

Projekt ustawy wymienia najcięższe oraz najczęściej występujące czyny naruszające prawo i reguły uczciwości w działalności gospodarczej, w tym także reklamowej. Należą do nich: wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa, towaru lub usługi, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, nakłanianie do zerwania lub niewykonania umowy, naśladownictwo produktów, pomawianie lub bezpodstawne zachwalanie, utrudnianie dostępu do rynku, szczególne sposoby sprzedaży, a także nieuczciwa lub zakazana reklama.

Projekt ustawy w maju 1992 r. został przekazany do Parlamentu RP, gdzie trafił pod obrady Komisji sejmowych.

4.2. Prace nad nowelizacją polskiego ustawodawstwa antymonopolowego

Zmierzając do ulepszenia polskiego prawa antymonopolowego i dostosowania go do warunków nowoczesnej gospodarki rynkowej, jak również spełnienia wymogów wynikających z zawartych przez Polskę umów międzynarodowych, Urząd zdecydował

się na podjęcie prac nad wzbogaceniem polskiego prawodawstwa w zakresie szeroko pojmowanych reguł konkurencji.

W roku 1992 powołano 5 zespołów roboczych, składających się zarówno z pracowników Urzędu, jak i naukowców zajmujących się prawem konkurencji. Celem prac było opracowanie projektów nowych regulacji prawnych w zakresie:

a) porozumień poziomych,
b) klauzul wyłączności w handlu,
c) umów licencyjnych, patentowych i know–how,
d) połączeń podmiotów gospodarczych,
e) pomocy państwowej.

Projekty te konsultowane były intensywnie ze specjalistami krajowymi i zagranicznymi – głównie rekomendowanymi przez DG–IV Komisji Wspólnot Europejskich. Stan zaawansowania tych prac pozwala na stwierdzenie, że posłużą one do poważnej nowelizacji ustawy o p.p.m. – przede wszystkim przepisów o kontroli połączeń kapitałowych w roku 1993 oraz stanowią już dziś wyjściowy materiał do przedstawienia parlamentowi nowej ustawy o rozwoju konkurencji w roku 1994.

4.3. Udział w tworzeniu polityki gospodarczej państwa

W ciągu 1992 roku Urząd aktywnie uczestniczył w tworzeniu podstaw polityki gospodarczej państwa. Polegało to na: udziale w pracach nad stworzeniem konkurencyjnych warunków działania na rynku polskim, współopracowaniu prorynkowych programów restrukturyzacyjnych dotyczących istotnych gałęzi gospodarki polskiej oraz na współtworzeniu aktów prawnych preferujących rozwiązania prokonkurencyjne.

4.3.1 Liberalizacja handlu zagranicznego

Doświadczenia lat poprzednich pokazały , że liberalizacja handlu zagranicznego a co za tym idzie konkurencyjna presja wywierana na polską gospodarkę jest efektywniejszym narzędziem wprowadzania mechanizmów i zachowań rynkowych do gospodarki niż droga administracyjnego nakazu. Stąd ogromna waga, jaką UA przywiązywał do przeciwdziałania rosnącym w roku 1992 naciskom na ochronę rynku krajowego.

Przedstawiciele Urzędu brali udział w pracach Międzyresortowej Komisji ds. Aktualizacji i Modyfikacji Taryfy Celnej Importowej oraz w pracach zespołów opra-

cowujących kryteria i zasady wprowadzania kontyngentów i koncesji w handlu zagranicznym, konsekwentnie przeciwstawiając się próbom nadmiernej rozbudowy tych narzędzi protekcji.

4.3.2 Prace nad programami restrukturyzacji, prywatyzacji oraz nowelizacjami prawa gospodarczego

Przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w pracach zespołów przygotowujących projekty programów restrukturyzacji i prywatyzacji ważnych gałęzi gospodarki narodowej:
- polskiego hutnictwa żelaza i stali,
- polskiego sektora naftowego,
- górnictwa węgla kamiennego,
- przemysłu okrętowego,
- PKP.

Do programów tych UA starał się wprowadzić takie zapisy, które gwarantowałyby powstanie konkurencyjnej struktury branży (restrukturyzacja) bądź uniemożliwiły nadmierną koncentrację w wyniku prywatyzacji.
W tych pracach wymogi polityki konkurencji często musiały ustąpić konieczności wprowadzenia kapitału do branży, bądź wymogom polityki społecznej (recesja, bezrobocie).

Poza tworzeniem i współtworzeniem nowych przepisów, Urząd opiniował wszystkie projekty aktów prawnych mające znaczenie dla rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów. Do szeregu opiniowanych projektów Urząd wprowadził istotne poprawki i uzupełnienia. Dotyczyły one przede wszystkim rozwiązań, mogących ograniczyć rozwój konkurencji, naruszać równoprawność podmiotów gospodarczych, nadmiernie reglamentować prowadzenie działalności gospodarczej.

Do najważniejszych projektów aktów prawnych opiniowanych przez Urząd zaliczyć należy:

- Ustawę o Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa,
- Ustawę o radiofonii i telewizji,
- Ustawę o powszechnej prywatyzacji,
- Prawo energetyczne,
- Ustawy o Państwowym Monopolu Spirytusowym i Tytoniowym,
- Ustawę o ochronie konsumenta,
- Ustawę o opłatach wyrównawczych na niektóre towary rolno–spożywcze z importu.

5. ROZPATRYWANIE PRZEZ SĄD ANTYMONOPOLOWY ODWOŁAŃ OD DECYZJI URZĘDU

Weryfikatorem orzeczniczej działalności Urzędu jest Sąd Antymonopolowy. W roku 1992 do Urzędu wpłynęło 47 odwołań, a z roku 1991 pozostały do rozpatrzenia 2 dalsze odwołania. W powyższym okresie Urząd zajął stanowisko w stosunku do 45 z nich, przekazując je następnie do Sądu Antymonopolowego. Sąd rozpoznał 28 z otrzymanych od Urzędu 45 odwołań. W rezultacie 16 decyzji Urzędu utrzymał w mocy, 11 decyzji uchylił lub zmienił w ten sposób, że umorzył wobec nich postępowanie, 1 postępowanie zawiesił; z roku 1992 pozostało w Sądzie do rozpatrzenia 17 odwołań.

6. BADANIE GOSPODARKI

6.1. Prowadzenie badań gospodarki

Przygotowano w UA analizę dotyczącą małych i średnich przedsiębiorstw oraz sporządzono sprawozdanie z realizacji "Rządowego programu rozwoju konkurencji na lata 1991–93".

Opracowano także rejestr podmiotów gospodarczych o pozycji monopolistycznej, które zobowiązane są do informowania izb skarbowych, jako jednostek podległych Ministerstwu Finansów, o zamiarze podwyższania ceny umownej. W roku 1992 z rejestru zawierającego 100 podmiotów gospodarczych skreślono 19 przedsiębiorstw, a wprowadzono 16 nowych. Obecnie rejestr zawiera 97 podmiotów gospodarczych.

Ponadto, w ramach prac bieżących, Urząd rozbudowywał istniejące statystyczne bazy danych i dokonywał ich analiz w związku z prowadzonymi postępowaniami.

6.2. Komputeryzacja Urzędu

W roku 1992 korzystając z funduszy PHARE dokonano komputeryzacji Urzędu. Zakupiono 7 komputerów dla Delegatur oraz 8 dla niektórych komórek organizacyjnych Urzędu. Zbudowana została także sieć komputerowa Novell 3.11 dla 50 użytkowników. Umożliwiło to wdrożenie sieciowego programu decyzji i informacji o podmiotach gospodarczych z którymi Urząd miał do czynienia przy okazji prowadzenia postępowań.

Zakup sprzętu dla Delegatur umożliwił udostępnienie statystycznych baz danych o przedsiębiorstwach, co pozwala, między innymi, na szybkie oszacowanie udziału rynkowego badanego podmiotu gospodarczego.

7. UMOWY MIĘDZYNARODOWE

7.1. Realizacja Umowy Przejściowej z EWG

Rok 1992 był pierwszym rokiem realizacji Umowy Przejściowej stanowiącej handlową część Układu Europejskiego ze Wspólnotami Europejskimi. Umowa Przejściowa weszła w życie z dniem 1 marca 1992 r. i od tego też dnia obowiązują zawarte w niej (Art. 33) reguły konkurencji, negocjowaniem których zajmowali się pracownicy Urzędu. Artykuł 33 (Art. 63 Układu Europejskiego) reguluje, zakres oraz zasady i tryb ochrony konkurencji przed jej ograniczaniem w handlu między Wspólnotą a Polską. Stanowi on generalną recepcję regulacji zawartych w art.85, 86 i 92 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego EWG.

Z inicjatywy UA oraz Dyrekcji Generalnej IV EWG ds. Konkurencji powołany został w dniu 29 czerwca 1992 roku podkomitet ds. Konkurencji, którego zadaniem jest czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem umowy w zakresie prawa konkurencji jak również opracowanie zasad, stosowania postanowień zawartych w Art. 33.

W 1992 roku (29–30.06.) odbyło się jego pierwsze robocze posiedzenie, na którym omawiane były formy: i zakres współpracy między stronami. Zdecydowano, iż odbywać się ona będzie m in. w oparciu o zasady zawarte w Rekomendacji OECD – 1986 r. dotyczącej współpracy między państwami członkowskimi OECD w zakresie restrukcyjnych praktyk handlowych naruszających handel międzynarodowy jak również w oparciu o Art. V umowy między EWG i USA dotyczący zasad stosowania prawa konkurencji zainteresowanych stron ("positive comity").

Mimo, iż Układ Europejski nie wszedł jeszcze w życie, Urząd Antymonopolowy rozpoczął realizację Art. 68 i 69 dotyczących zbliżania przepisów prawnych Polski do standardów europejskich.

Prezes UA powołał 5 grup roboczych ds. harmonizacji następujących obszarów polskiego prawa konkurencji z rozwiązaniami EWG:

- kontrola połączeń ,
- porozumienia poziome ,
- umowy licencyjne, patentowe i know–how,
- porozumienia o wyłącznym zaopatrzeniu i zbycie,
- pomoc państwa naruszająca reguły konkurencji.

Wynikiem prac tych zespołów są projekty nowych regulacji, których część wejdzie w życie w 1993 roku, a pozostałe w 1994 roku.

7.2. Umowa z EFTA i CEFTA

Pod koniec 1992 roku zostały podpisane dwie ważne dla interesu Polski umowy handlowe. Pierwsza z nich, zawarta z państwami EFTA, stworzyła strefę wolnego handlu między tymi państwami a Polską. Druga natomiast daje początek strefie wolnego handlu obejmującej: Polskę, Czechy, Słowację oraz Węgry (CEFTA). Podobnie jak w przypadku Układu Europejskiego, Urząd aktywnie partycypował w tworzeniu ww. Umów negocjując zapisy dotyczące reguł konkurencji. W obu Umowach są one zawarte w art.11 oraz 18. Przedstawiciel, Urzędu brał także udział w negocjoawniu reguł dotyczących pomocy państwowej (art.19).

Ww. Umowy stanowią istotny czynnik rozszerzenia handlu między stronami, a także są ważnym uzupełnieniem umów zawartych przez te państwa z EWG, ułatwiającym proces integracji europejskiej.

8. WPÓŁPRACA Z ZAGRANICĄ

Prowadzona przez Urząd szeroka współpraca z zagranicą miała trzy zasadnicze cele:

8.1. Prezentację aktualnego stanu polskiego prawodawstwa antymonopolowego i dorobku Urzędu w jego wdrażaniu na arenie międzynarodowej

Cel ten realizowano przez udział pracowników UA w konferencjach i seminariach poświęconych tej problematyce. Wymienić tu należy referaty i wystąpienia przedstawicieli Urzędu na dorocznej konferencji Fordham Corporate Institute w Nowym Jorku, konferencjach na temat prawa konkurencji w Europie Środkowowschodniej w Budapeszcie i Londynie, podczas prac Komitetu ds. Konkurencji i jego grup roboczych OECD w Paryżu, dorocznej konferencji UNCTAD oraz międzynarodowej konferencji z udziałem szefów najważniejszych instytucji antytrustowych świata oraz wszystkich nowo powstałych odpowiedników UA w Europie Środkowowschodniej zorganizowanej w Warszawie w dwuletnią rocznicę istnienia UA.

8.2. Wykorzystanie dorobku i doświadczeń instytucji chroniących konkurencję krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej

Nawiązanie szerokich kontaktów z zagranicą umożliwiło rozwiązanie kluczowego zagadnienia – szkolenia pracowników. Ogółem 36 pracowników UA miało okazję zdobywać wiedzę o konkurencji i szkolić się w rozmaitych formach, od wielotygodniowych staży w Federalnej Komisji Handlu i Antitrust Division w Ministerstwie Sprawiedliwości USA, Dyrekcji Generalnej IV EWG, Bundeskartellamcie w Niemczech, instytucjach ochrony konkurencji w Wielkiej Brytanii, po 3–4 dniowe specjalistyczne szkolenia (definicja rynku, nadużycie pozycji dominującej, porozumienia poziome) organizowane przez OECD w Wiedniu.

Szkolenia organizowane były także przez Urząd w Polsce. Współpraca z FTC i Antitrust Division D.o.J. owocowała między innymi dwutygodniowym seminarium na temat technik dochodzeń przeciwkartelowych zorganizowanych nie tylko dla pracowników UA, ale także dla przedstawicieli NIK i Federacji Ochrony Konsumenta. Specjaliści amerykańscy prowadzili także kilkudniowe szkolenia w dziedzinie kontroli połączeń i umów franchisingu. W bieżących pracach UA jest wspomagany przez dwóch długoterminowych (6 miesięcy) doradców amerykańskich. Efektem tej części współpracy jest umożliwienie pracownikom UA i pracownikom naukowym dostępu do współczesnego światowego piśmiennictwa i orzecznictwa w dziedzinie ochrony konkurencji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że ta część współpracy jest finansowana niemal w całości ze środków pomocowych, głównie z funduszu PHARE, British Know–How Fund i Agency for International Development.

8.3. Współpraca z krajami Europy Środkowowschodniej. Transfer wiedzy i dorobku UA do krajów powstałych w wyniku rozpadu ZSRR

Nawiązano ścisłe, partnerskie stosunki i roboczą wymianę informacji, zwłaszcza w dziedzinie inwestycji zagranicznych z urzędami ochrony konkurencji Czech, Słowacji, Węgier i Rosji. Do udziału w seminariach harmonizacyjnych prowadzonych przez konsultantów z DG–IV EWG brali udział przedstawiciele Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Estonii i Rosji. Podpisano porozumienie o bezpośredniej współpracy informacyjno szkoleniowej między Delegaturą UA w Gdańsku i Terytorialnym Oddziałem Komitetu Antymonopolowego Federacji Rosyjskiej w Kaliningradzie. Ten rodzaj współpracy ułatwić powinien odbudowę i zacieśnienie współpracy gospodarczej z sąsiadami w najbliższej przyszłości a także sprzyjać procesom integracji europejskiej.

Statystyka Decyzji Urzędu Antymonopolowego

13.04.90 - 31.12.92 r.

Rok	Decyzje dot.praktyk monopolistycznych [art.4, art.5, art.7 Ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji]		Decyzje strukturalne [art.11 i art.12 Ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym]			
	Ogółem	Wykryte praktyki monopolistyczne	Ogółem	Warunkowa zgoda na przekształcenie	Zakaz przekształcenia	Podział
1990	70	32	192	17	8	-
1991	116	17	974	63	4	12
1992	113	42	740	9	9	4
Ogółem	299	91	1.906	89	21	16

WYKAZ POSTĘPOWAŃ PRAWNYCH URZĘDU ANTYMONOPOLOWEGO ROZPATRZONYCH PRZEZ SĄD ANTYMONOPOLOWY

13.04.90 - 31.12.92

Ogółem ilość odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego: - 85

- w tym odwołania przesłane do Sądu Antymonolowego: - 74

- w tym odwołania rozpatrzone przez Sąd Antymonopolowy: - 53

Wśród 53 rozpatrzonych odwołań przeciwko decyzjom Urzędu Antymonopolowego:

34 decyzje zostały utrzymane przez Sąd Antymonopolowy

17 decyzji zostało uchylonych przez Sąd Antymonopolowy

1 decyzja została poprawiona w części przez Sąd Antymonopolowy

1 decyzja - procedura została zawieszona przez Sąd Antymonopolowy do czasu wyroku Trybunału Konstytucyjnego

SPIS TREŚCI

Str.

1. WSTĘP 1

2. STRUKTURA I ORGANIZACJA URZĘDU ANTYMONOPOLOWEGO 3

2.1. Znaczące sprawy z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym 5

2.1.1. Sprawy dotyczące "Ruch" S.A 5

2.1.2. Sprawa przeciwko spółdzielni mieszkaniowej "Słowianin 5

2.1.3. Porozumienie między konkurentami 6

2.2. Działalność UA w stosunku do monopoli naturalnych 6

2.2.1. Przykład znaczącej sprawy dotyczącej przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w warunkach monopolu naturalnego 7

3. KSZTAŁTOWANIE RYNKOWEJ STRUKTURY GOSPODARKI 8

3.1. Opiniowanie zamiaru przekształcenia, utworzenia lub łączenia podmiotów gospodarczych (art. 11) 8

3.1.1. Działalność dotycząca otoczenia rolnictwa 9

3.2. Podziały podmiotów gospodarczych (art. 12) 10

3.3. Konkurencyjne struktury rynku 10

3.3.1. Działania Urzędu w zakresie kształtowania rynkowej struktury gospodarki na przykładzie branży cukrowniczej 10

4. PROMOWANIE POLITYKI KONKURENCJI 11

4.1. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji 11

4.2. Prace nad nowelizacją polskiego ustawodawstwa antymonopolowego .. 12

4.3. Udział w tworzeniu polityki gospodarczej państwa 12

4.3.1. Liberalizacja handlu zagranicznego 12

4.3.2 Prace nad programami restrukturyzacji, prywatyzacji oraz nowelizacjami prawa gospodarczego 13

5. ROZPATRYWANIE PRZEZ SĄD ANTYMONOPOLOWY ODWOŁAŃ OD DECYZJI URZĘDU 14

6. BADANIE GOSPODARKI 14

6.1. Prowadzenie badań gospodarki 14

6.2. Komputeryzacja Urzędu 15

7. UMOWY MIĘDZYNARODOWE 15

7.1. Realizacja Umowy Przejściowej z EWG 15

7.2. Umowa z EFTA i CEFTA 16

8. WSPÓŁPRACA Z ZAGRANICĄ 16

8.1. Prezentacja aktualnego stanu polskiego prawodawstwa antymonopolowego i dorobku Urzędu w jego wdrażaniu na arenie międzynarodowej . 16

8.2. Wykorzystanie dorobku i doświadczeń instytucji chroniących konkurencję krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej 17

8.3. Współpraca z krajami Europy Środkowowschodniej. Transfer wiedzy i dorobku UA do krajów powstałych w wyniku rozpadu ZSRR17

9. ANEKS STATYSTYCZNY 19