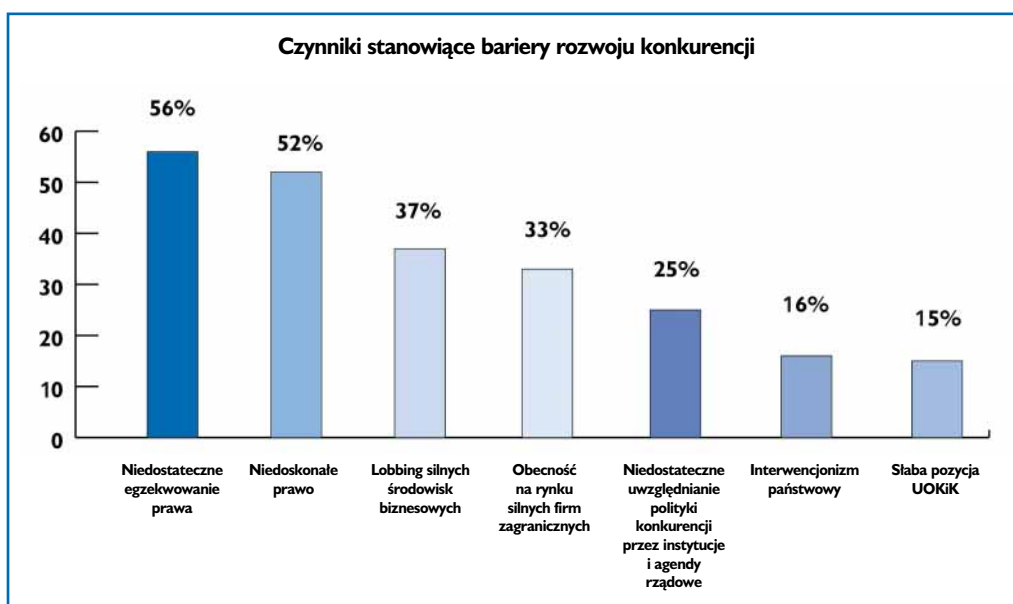


# Prawo antymonopolowe



*Swoboda w zakresie konkurencji jest odpowiednikiem wolności publicznej. Ma ona wpływ nie tylko na sytuację gospodarczą, ale również na organizację wolnego społeczeństwa. W ten właśnie sposób polityka konkurencji jest postrzegana jako polityka „dla ludzi”.*

*Mario Monti*





# Dlaczego konkurencja jest regulowana prawnie?

**W**szyscy zgadzamy się ze stwierdzeniem, że konkurencja rozumiana jako swoboda działania przedsiębiorców jest korzystna dla wszystkich uczestników rynku i całego społeczeństwa.

Zdajemy sobie także sprawę, że w rezultacie prowadzi ona – przez zwiększenie efektywności – do wzrostu konkurencyjności całej gospodarki. Zatem beneficjentami konkurencji są zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy. Tym pierwszym przynosi zwykle większą ofertę, niższe ceny i wyższą jakość; dla drugich oznacza zazwyczaj wzrost produktywności. Konkurencja wymusza innowacyjność skłaniając przedsiębiorców do zmian. To z kolei prowadzi do większej dynamiki rozwoju gospodarki i wzrostu jej konkurencyjności, czego efektem jest między innymi tworzenie nowych miejsc pracy – co w chwili obecnej stanowi jeden z polskich, ale także europejskich celów.

Ten pozytywny wpływ konkurencji sprawia, że konieczne jest stwarzanie przedsiębiorcom jednolitych warunków działania niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z małą rodzinną firmą czy też korporacją międzynarodową. Dlatego, aby wyeliminować sytuacje, gdy reguły gry rynkowej są zakłócone, niezbędne okazuje się wprowadzenie regulacji mającej na celu przywrócenie lub utrzymanie konkurencyjnego otoczenia. Oczywiście nigdy nie powinna ona stanowić bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Dlatego też organy antymonopolowe nie interweniują w swobodę działalności podmiotów gospodarczych, gdy struktura rynku odbiega od konkurencji doskonałej, lecz jedynie wtedy, gdy zagrożony jest jej rozwój. Ich główne zadanie stanowi powstrzymanie przedsiębiorców od podejmowania działań ograniczających konkurencję (na przykład przez zawieranie niedozwolonych porozumień mających na celu podział rynku czy ustalanie cen), jak również dbanie, by podmioty gospodarcze, które uzyskały pozycję dominującą na rynku, nie nad-

używały jej ze szkodą dla konsumentów, kontrahentów i rywali. Aby utrzymać konkurencyjne struktury gospodarki, państwo kontroluje również proces koncentracji firm.

Współczesna polityka konkurencji w Polsce ma już szesnastoletnią historię. W 1990 roku utworzono Urząd Antymonopolowy (obecnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Warto jednak zaznaczyć, że ustawodawstwo antymonopolowe w Polsce sięga swoimi korzeniami okresu międzywojennego. Należy tu wymienić ustawę o kartelach z 1933 r. oraz ustawę o porozumieniach kartelowych z 1939 r. Po II Wojnie Światowej ustawodawstwo antymonopolowe nie funkcjonowało ze względu na istniejący system gospodarki centralnie sterowanej.

i konsumentów w pełni odpowiada wymaganiom współczesnej gospodarki rynkowej oraz że polityka konkurencji jest w Polsce kluczowym elementem systemu gospodarczego.

Warto wspomnieć, że polityka konkurencji jest ważną podstawą Wspólnoty Europejskiej. O znaczeniu polityki konkurencji w UE świadczy fakt, że była jedną z najwcześniej uzgodnionych polityk wspólnotowych, stając się gwarancją realizacji czterech podstawowych swobód – przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Jej znaczenie dodatkowo wzrosło w momencie wprowadzenia jednolitego rynku, kiedy kluczowym zadaniem stało się stworzenie takich samych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w ramach Wspólnoty.

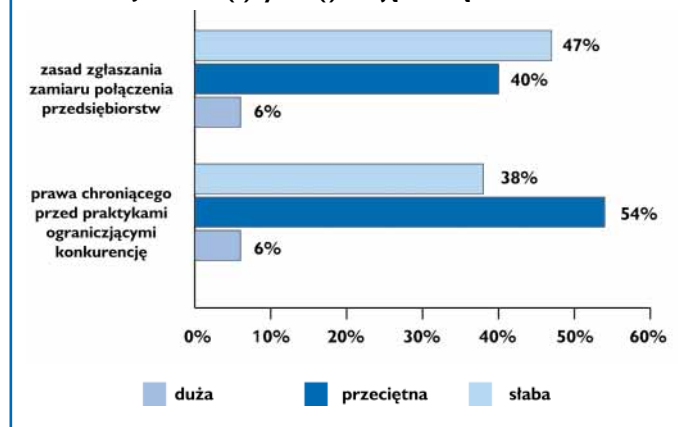
Europejska polityka konkurencji opiera się na rozwiązaniach legislacyjnych, które określa Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Jego postanowienia zakładają, że państwa członkowskie zobligowane są przyjmując politykę prowadzoną zgodnie z zasadą gospodarki wolnorynkowej działającej w oparciu o wolną konkurencję. W oparciu o wymienione ramy prawne europejska polityka konkurencji koncentruje się na czterech podstawowych obszarach działań:

- eliminacji porozumień ograniczających konkurencję i praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej;

- kontroli łączy między przedsiębiorstwami;
- kontroli pomocy publicznej;
- liberalizacji sektorów regulowanych.

Obszary te są dobrze rozpoznane również w Polsce. Cały czas jednak nabieramy nowych doświadczeń. Kwestia ta dotyczy między innymi zagadnień związanych z pomocą publiczną. Zgodnie z uregulowaniami unijnymi, zabronione jest udzielanie wsparcia, które narusza zasady konkurencji wewnątrz Wspólnoty. Niedozwolone jest zatem uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw kosztem innych. Trzeba pamiętać, że od dnia członkostwa to Komisja Europejska decyduje, czy przyznana pomoc jest zgodna z zasadami konkurencji. Jest to o tyle istotna

Jak ocenil(a)by Pan(i) swoją wiedzę na temat:



Proces transformacji ustrojowej po 1989 r. zmienił podejście do polityki gospodarczej. Niezbędna okazała się ochrona wolnego rynku zarówno przed kartelami, jak i nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorców. Aby zasady tej ochrony były jasne i przejrzyste uchwalono w 1990 r. ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiła się konieczność dostosowania prawa krajowego do prawodawstwa wspólnotowego. W wyniku tego polskie przepisy antymonopolowe zostały zasadniczo unowocześnione. Obecnie można powiedzieć, że system prawny dotyczący ochrony konkurencji

zmiana, że w latach dziewięćdziesiątych wsparcie ze strony państwa w Polsce było stosowane jako forma wspomaganie i łagodzenia przemian składających się na transformację gospodarczą. Dlatego zastosowanie europejskich reguł w zakresie pomocy publicznej oznacza dużą zmianę nie tylko formalno-prawną, ale również mentalnościową, zwłaszcza w sektorze publicznym.

Drugim obszarem regulacji konkurencji, który jest i będzie wyzwaniem dla organów antymonopolowych, jest postępująca liberalizacja monopolu sieciowych. Trzeba pamiętać, że do czasu reform, które rozpoczęły się w państwach Unii Europejskiej w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, sektory energetyczny, telekomunikacyjny, pocztowy i transportowy były prawnymi monopolami i stanowiły własność państwa. W związku z tym były wyłączone spod jurysdykcji prawa konkurencji. Powszechna prywatyzacja, deregulacja i liberalizacja zmieniła tę sytuację. Jednak mimo trwającego ponad dekadę procesu uwalniania rynków – na przykład telekomunikacyjnego

– w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej, były monopolista nadal jest podmiotem dominującym, mającym największy udział w rynku zarówno pod względem liczby obsługiwanych podmiotów, jak i pod względem uzyskiwanych przychodów. Jego konkurencji dysponują zdecydowanie mniejszym niż on potencjałem ekonomicznym i finansowym. W praktyce więc, obecność na rynku byłego operatora narodowego, który obsługuje największą liczbę abonentów, a do tego posiada prawie całą bazę infrastrukturalną, powoduje stałe zagrożenie dla konkurencji na rynku. Sytuacja taka występuje także w Polsce.

Dlatego też powyższe rynki są i nadal będą znaczącym wyzwaniem dla regulatorów i organów antymonopolowych w każdym z krajów UE. Konieczna jest tam bowiem nie tylko regulacja sensu stricto, ale również promowanie struktur konkurencyjnych przez wspieranie nowych firm wchodzących na rynek. Prowadzona w tym zakresie przez Komisję Europejską polityka kon-

kurencji wywiera wpływ na życie obywateli, gdyż jej wymiernymi efektami jest obniżenie cen połączeń telefonicznych czy energii elektrycznej.

Daleko idące zmiany w dotychczasowym podejściu do regulacji konkurencji niesie ze sobą proces globalizacji, który przejawia się w znoszeniu barier handlowych, co w połączeniu z postępowaniem technologicznym stawia przed konsumentami zupełnie nowe wyzwania. Ponadto wraz z rozwojem handlu międzynarodowego ma miejsce wzrost liczby spraw z zakresu niedozwolonych porozumień, które nie mają – jak dotychczas – zasięgu regionalnego czy narodowego, lecz światowy.

Wszystkie wymienione czynniki (uregulowania europejskie, liberalizacja, globalizacja) zmieniają niewątpliwie dynamikę i sposób regulacji konkurencji oraz poziom realizacji zadań polityki antymonopolowej (z narodowego na wspólnotowy, a nawet ogólnosiwiatowy), nie zmieniają jednak samej idei – zapewnienia efektywnego funkcjonowania konkurencji na rynku.



## Kiedy szukać pomocy w UOKiK



### Barbara Pęczalska

**Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów można zwrócić się o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko przedsiębiorcom nadużywającym pozycji dominującej bądź zawiązującym kartel. Warto wiedzieć, że postępowanie takie może być prowadzone również przeciwko gminom lub Narodowemu Funduszowi Zdrowia. Prezes UOKiK podejmuje działania tylko wówczas, gdy zagrożony jest interes publiczny.**

Wolność obrotu gospodarczego polega na nieskrępowanej konkurencji między przedsiębiorcami, którą ograniczają jedynie ramy prawa. System taki zakłada nieuchronność sporów między graczami rynkowymi, musi zatem zawierać mechanizmy rozwiązywania konfliktów. Podstawowym jest droga sądowa – zakłada się, że przedsiębiorca, jako profesjonalista, zna swoje prawa i potrafi dochodzić ich przestrzegania, na przykład na podstawie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Daje mu ona możliwość pozwania do sądu cywilnego konkurenta, który naruszył jego interesy. Z roszczeniami takimi wystąpić mogą również krajowe lub regionalne organizacje zrzeszające przedsiębiorców.

### Kartele i monopole, czyli kiedy UOKiK może pomóc

Są jednak sytuacje, w których pojedynczy podmiot gospodarczy może okazać się bezsilny wobec niekorzystnych zjawisk na rynku, a droga cywilna – mało efektywna. Dotyczy to zwłaszcza naruszeń konkurencji przez działania monopolistów albo przedsiębiorców mających dominującą pozycję oraz w wyniku zawierania przez przedsiębiorców porozumień ograniczających konkurencję (kartele). Do ochrony konkurencji jako zjawiska charakteryzującego prawidłową gospodarkę powołuje się zatem instytucje antymonopolowe. W Polsce, zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, jest nią Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK) – centralny organ administracji rządowej. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej rozszerzył się zakres jego kompetencji – wraz z Komisją Europejską oraz właściwymi instytucjami ochrony konkurencji Państw Członkowskich wykonuje on również zadania określone prawem wspólnotowym.

### Kartele

Prezes UOKiK ma prawo wnikać w relacje między przedsiębiorcami i kontrolować, czy zawie-

rane przez nich porozumienia nie eliminują, nie ograniczają lub nie naruszają konkurencji na rynku. Takie sprzeczne z prawem działania mogą polegać w szczególności na ustalaniu cen, ograniczaniu (kontrolowaniu) produkcji lub zbytu, podziale rynków, wreszcie ograniczaniu dostępu do rynku (ewentualnie eliminowaniu z niego) przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem. I tak na przykład decyzją z 17 stycznia 2003 r. (nr RKT 5/2003, Delegatura UOKiK w Katowicach) Prezes UOKiK uznał, że praktykę ograniczającą konkurencję stanowi zawarcie przez dwie gminy porozumienia ustalającego zasady współpracy przy organizacji transportu lokalnego. Zgodnie z zakazanym porozumieniem, przedsiębiorcy, którzy nie wzięli udziału w organizowanym przez samorządy obu gmin przetargu na obsługę linii komunikacyjnych, nie mogli prowadzić działalności przewozowej na tych liniach. Prezes UOKiK orzekł, że taka próba eliminacji części przewoźników w istotnym stopniu może wpłynąć na zaburzenie konkurencji na rynku. Ponadto pobieranie od niektórych z przedsiębiorców opłat za korzystanie z przystanków i zamiar zwolnienia z nich pozostałych, spowoduje zaburzenie konkurencji na rynku, gdyż stworzone przez gminy warunki konkurencji nie będą jednakowe dla wszystkich.

## Monopoliści i dominanci

Prezes UOKiK stale kontroluje, czy przedsiębiorcy nie nadużywają swojej monopolistycznej lub dominującej pozycji na rynku. Domniemywa się, że ma ją podmiot, który może działać bez uwzględniania zachowań konkurentów, kontrahentów i konsumentów i którego udział w rynku przekracza 40 proc. Należy podkreślić, że sam fakt posiadania pozycji dominującej lub monopolistycznej nie stanowi naruszenia prawa. Bezprawne jest dopiero jej nadużywanie prowadzące do ograniczenia samodzielności innych przedsiębiorców oraz wymuszenia ich uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, mniej korzystnych niż wynikałoby to z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji.

Ograniczanie konkurencji najczęściej odbywa się poprzez narzucanie nieuczciwych cen bądź odległych terminów płatności, stosowanie w umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednoznacznych warunków stwarzających zróżnicowane warunki konkurencji, uzależnianie zawarcia kontraktu od przyjęcia lub spełnienia świadczenia niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z jego przedmiotem. Na przykład w decyzji z 17 grudnia 2001 r. (nr RŁO 23/2001, Delegatura UOKiK w Łodzi) Prezes UOKiK uznał za praktykę ograniczającą konkurencję nadużycie przez regionalną kasę chorych pozycji dominującej polegające na bezpośrednim narzucaniu szpitalowi warunków zakupu świadczeń zdrowotnych. Były one dla niego uciążliwe, jego swoboda w podejmowaniu decyzji w zakresie racjonalnego gospodarowania świadczeniami zdrowotnymi i środkami finansowymi w ramach zawartych kontraktów została przez wprowadzone limity wyraźnie ograniczona. Obecnie przed Prezesem Urzędu toczy się kilka postępowań, w których stroną jest Narodowy Fundusz Zdrowia.

Z kolei w decyzji z 3 lutego 2005 r. (nr RŁO 2/2005, Delegatura UOKiK w Łodzi) Prezes UOKiK uznał za praktykę ograniczającą konkurencję nadużywanie przez miasto Kielce pozycji dominującej na lokalnym rynku transportu zbiorowego. Polegało ono na uzależnieniu zawarcia umowy przewozu od wykupienia oprócz biletu okresowego, również legitymacji. Miasto – jako jednostka samorządu terytorialnego – działa na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Jednak na podstawie art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jego działalność podlega ocenie Prezesa UOKiK co do zgodności z zasadami prawa konkurencji. W przypadku Kielc dominującą pozycję rynkową wyznaczała okoliczność, że miasto miało wyłączne uprawnienia do organizowania usług przewozowych komunikacji miejskiej oraz ustalania cenników opłat za korzystanie z nich. W opinii Prezesa UOKiK, konieczność ponoszenia przez konsumentów opłaty za legitymację w sytuacji zawarcia z przewoźnikiem umowy przewozu, sta-

nowiło świadczenie niemające rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem kontraktu. Podobne decyzje wydano w sprawach Poznania i Warszawy.

## Gmina też jest przedsiębiorcą

Jak wynika chociażby z powyższych przykładów, Prezes UOKiK sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa konkurencji nie tylko przez przedsiębiorców i osoby fizyczne, ale również przez inne podmioty, takie jak gminy. Wprawdzie charakter zadań samorządu terytorialnego oraz specyfika mienia samorządowego nie pozwala uznać tych jednostek za przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednak art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów włącza do kategorii przedsiębiorców także m. in. osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej – na przykład gminy, szpitale.

## Ochrona konkurencji, a nie konkurenta

Należy jednak podkreślić, że Prezes UOKiK wszystkie obowiązki wykonuje w celu ochrony prawidłowej konkurencji na rynku oraz w interesie publicznym. Stanowisko to podkreślił w jednym ze swoich wyroków Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98) stwierdzając, że Prezes UOKiK jest zobowiązany podejmować działania zapewniające rozwój konkurencji, ochronę przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochronę interesów konsumentów. Cele ustawy mają charakter publicznoprawny i służą ochronie interesu ogólnospołecznego, publicznego.

Prezes UOKiK podejmuje zatem działania wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji należy uznać zaś jedynie takie działania, które dotyczą szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuacja pojedynczej jednostki, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Ingerencja Prezesa UOKiK uzasadniona jest tylko wtedy, gdy służy ochronie tak pojętej konkurencji. Jej celem nie jest ochrona indywidualnego przedsiębiorcy. Tego samego zdania już kilka lat wcześniej był Sąd Antymonopolowy (wyrok z dnia 3 kwietnia 2002 r., sygn. akt XVII Ama 88/01; obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

Jednorazowy fakt nieprzestrzegania postanowień umowy albo odmowy sprzedaży, wynikający ze stosunków gospodarczych łączących dwa podmioty na rynku, nie stanowi naruszenia zasad

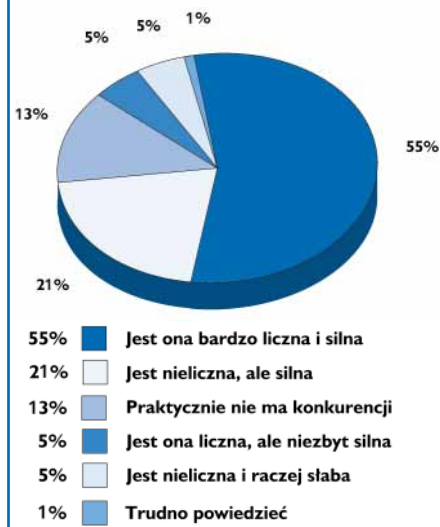
konkurencji. Jednakże wielokrotne naruszenie zasad prawidłowej konkurencji może stanowić już praktykę, która zostanie zakazana decyzją Prezesa UOKiK.

Gdy naruszone zostaną interesy większej, potencjalnie niebezpiecznej grupy przedsiębiorców bądź zaistnieje prawdopodobieństwo zagrożenia interesów publicznych, Prezes UOKiK wszczyna postępowanie antymonopolowe z urzędu lub gdy zwróci się o to podmiot uprawniony np. poszkodowany przedsiębiorca, organizacja branżowa lub konsumentka. Postępowanie może zakończyć się nakazem zaniechania antykonkurencyjnej praktyki oraz nałożeniem kary pieniężnej w wysokości do 10 proc. przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie apelacja do Sądu Apelacyjnego i ewentualna kasacja do Sądu Najwyższego.

## Podsumowanie

Przedsiębiorca jest zobowiązany przede wszystkim sam dochodzić swoich praw. W niektórych jednak przypadkach dostępne mu instrumenty prawne mogą okazać się niewystarczające. Dotyczy to na przykład nadużywania pozycji dominującej bądź niedozwolonych porozumień (karteli). W tej sytuacji przedsiębiorca może zwrócić się do Prezesa UOKiK o wszczęcie postępowania antymonopolowego i wydanie decyzji nakazującej zaniechanie niedozwolonych praktyk. Warto wiedzieć, że może być ono prowadzone również przeciw podmiotom świadczącym usługi o charakterze użyteczności publicznej – na przykład jednostkom samorządu terytorialnego. Prezes UOKiK podejmie jednak działania tylko wówczas, gdy zagrożony okaże się interes nie pojedynczego przedsiębiorcy, lecz szerszego, potencjalnie nieograniczonego ich kręgu.

### Jak ocenił(a)by Pan(i) konkurencję, z jaką styka się Pańska firma na polskim rynku?



# Dlaczego warto zrezygnować z wniosku?

Iwona Winiarska

**Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przygotował projekt nowej ustawy antymonopolowej. Jedną z najważniejszych proponowanych zmian jest likwidacja instytucji postępowania prowadzonych na wniosek. Propozycja ta wynika z wieloletnich doświadczeń Urzędu, ale i z samej istoty prawa antymonopolowego. Służy ono ochronie interesu publicznego, jakim jest konkurencja jako taka, nie zaś ochronie interesów poszczególnych przedsiębiorców.**

Postępowania przed Prezesem UOKiK są traktowane przez przedsiębiorców jako droga załatwienia swoich partykularnych interesów. Powyższej sytuacji sprzyja instytucja postępowania na wniosek – Urząd jest zobowiązany do wszczęcia postępowania. Może ono nie zostać wszczęte jedynie wówczas, jeżeli brak naruszenia przepisów ustawy jest ewidentny (lub ze względu na formalnych). Dodatkowo Urząd jest związany zakresem wniosku. W efekcie znaczna liczba spraw prowadzonych przez UOKiK ma marginalne znaczenie dla konkurencji, a Urząd nie ma wówczas środków (w tym kadrowych) na prowadzenie postępowań w sprawach najpoważniejszych naruszeń, mających najbardziej istotne znaczenie dla rynku (w tym karteli).

## Wniosek zastąpiony zawiadomieniem

Rezygnacja z prowadzenia postępowań na wniosek umożliwi Urzędowi dokonywanie selekcji informacji o ewentualnych naruszeniach ustawy i wszczynanie postępowań w tych sprawach, w których naruszenie konkurencji ma charakter najpoważniejszy i powoduje największe zagrożenia. Oczywiście w sytuacji idealnej UOKiK powinien prowadzić postępowania we wszystkich sprawach, gdzie takie zagrożenie jest podejrzewane (zarówno sygnalizowanych przez przedsiębior-

ców, jak i innych, w których Urząd sam za uważa ewentualne naruszenia). Nie jest to jednak możliwe ze względu na ich pracochłonność i kosztowność. W związku z tym konieczne jest skupienie się na przypadkach najpoważniejszych.

Nie zawsze jest przy tym tak, że najgorsze praktyki antykonkurencyjne są stosowane przez największych przedsiębiorców. Na niektórych rynkach (np. lokalnych) działania przedsiębiorcy o stosunkowo niewielkim potencjale ekonomicznym mogą w istotny sposób ograniczyć (a nawet wyeliminować) konkurencję. W takich przypadkach celowe jest zajęcie się sprawą przez Urząd. Nie należy przy tym zapominać, że sama struktura Urzędu i podział zadań w jej ramach (Centrala odpowiedzialna za największe sprawy i Delegatury, których kompetencje wynikają z podziału terytorialnego kraju) sprzyjają zajmowaniu się przez UOKiK sprawami o charakterze lokalnym.

## Ochrona konkurencji w interesie publicznym i prywatnym

Należy podkreślić, że przedsiębiorcy nadal będą mieli możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw w sytuacji, kiedy inny podmiot gospodarczy stosuje wobec nich antykonkurencyjne praktyki. Jak wyżej wspomniano, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma za zadanie chronienie interesu publicznego. W postępowaniu antymonopolowym zawsze orzeka się ewentualne naruszenie konkurencji jako takiej i nakłada na przedsiębiorcę karę pieniężną za stosowanie zakazanej praktyki. Urząd w decyzji nie odnosi się natomiast do szkody, jaką wyrządziła praktyka konkretnemu przedsiębiorcy (wnioskodawcy, będącego obecnie stroną postępowania). Jedyną drogą otrzymania ewentualnego odszkodowania i dochodzenia swoich praw jest dla takiego przedsiębiorcy, również w obecnym stanie prawnym, droga cywilna.

Likwidacja instytucji wniosków stwarza więc przejrzystą i logiczną sytuację – przed organem administracji dochodzi się naruszeń interesu publicznego, przed sądami cywilnymi – naruszeń interesów jednostkowych. Należy również zauważyć, że obecnie przedsiębiorcy w nikłym tylko stopniu korzystają z drogi cywilnoprawnej w sytuacji naruszenia ich praw w wyniku stosowania antykonkurencyjnych praktyk. Wprowadzenie zmian w ustawie powinno zmienić ten stan, i przywrócić sądom cywilnym właściwą rolę. Podobne tendencje, tj. dążenie do skupienia się przez organy antymonopolowe na najistotniejszych naruszeniach konkurencji i zwiększenie roli sądów cywilnych w zakresie dochodzenia przez przedsiębiorców roszczeń dotyczących naruszenia prawa konkurencji, obserwuje się również w działaniach Komisji Europejskiej (znalazły one wyraz w Zielonej Księdze o roszczeniach odszkodowawczych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej).

Pojawiają się obawy, że droga dochodzenia praw przed sądami cywilnymi okaże się zbyt czasochłonna i kosztowna. Niewydolność wymiaru sprawiedliwości nie może jednak decydować o obarczaniu UOKiK prowadzeniem spraw de facto prywatnych. Poza tym liczba wiążących wniosków składanych do UOKiK przez przedsiębiorców (często dotyczących naruszeń konkurencji o stosunkowo niewielkim znaczeniu) powoduje nadmierne wydłużanie się postępowań przed Prezesem UOKiK i postępowań sądowych, prowadzonych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Ogranicza to możliwość w miarę szybkiej (a więc bardziej skutecznej) interwencji Urzędu w przypadku naruszenia przepisów antymonopolowych.

## Przedsiębiorca zawiadamiający będzie miał głos w sprawie

Zastąpienie wniosków zawiadomieniami, niewiążącymi dla UOKiK, nie prowadzi bynajmniej do uznaniowości i pozostawienia Urzędu poza jakąkolwiek kontrolą. Decyzje stwierdzające praktyki będą mogły – jak dotąd – być zaskarżane do SOKiK-u, natomiast na brak wszczęcia postępowania na podsta-



wie informacji zawartych w zawiadomieniu będzie można złożyć skargę zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (Prezes UOKiK przekazuje zawiadamiającemu każdorazowo informację na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem). W związku z tym każde zawiadomienie będzie musiało zostać wnikliwie przeanalizowane przez Urząd pod kątem

ewentualnego wszczęcia postępowania w sprawie.

Przedsiębiorca składający do Prezesa UOKiK zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia prawa konkurencji, mimo braku statusu strony postępowania, nadal będzie mógł wypowiedzieć się w związku z toczącą się sprawą i przedstawiać dowody – może on to robić z własnej inicjatywy (na podstawie art. 51 ust. 3 projektu

ustawy) lub na żądanie UOKiK (zgodnie z art. 51 ust. 1 projektu przedsiębiorcy są obowiązani do przekazywania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów na żądanie Prezesa Urzędu; za niedostarczenie żądanych informacji i dokumentów grozi przedsiębiorcy kara pieniężna). Urząd dysponuje więc w świetle przepisów projektu ustawy wystarczającymi instrumentami, pozwalającymi na gruntowne zbadanie sprawy.



# Kto jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa konkurencji?



**Beata Cebula**

**Podstawowym celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest z jednej strony promowanie oraz wspieranie reguł konkurencji, z drugiej zaś określenie zasad, podejmowanej w interesie publicznym, ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.**

## Kto jest przedsiębiorcą?

Analizując definicję przedsiębiorcy należy mieć na uwadze dwa aspekty tego pojęcia – po pierwsze jest to podmiot zobowiązany do przestrzegania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, po drugie – przedsiębiorcy lub związkowi przedsiębiorców służy prawo wystąpienia do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wszczęcie postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ustawy. Takiej możliwości nie posiadają natomiast konsumenci, a jedynie organizacje konsumenckie.

Dlatego też dobrze się stało, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 4 pkt 1 zawiera własną, „autonomiczną” definicję przedsiębiorcy, która z jednej strony wskazuje krąg podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy, a z drugiej – tych, którzy podlegają ochronie ze strony Prezesa UOKiK. Ta legalna definicja swoim zakresem obejmuje nie tylko przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ale także inne kategorie podmiotów (m. in. osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości praw-

nej, organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej; osoby fizyczne wykonujące zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzące działalność w ramach wykonywania takiego zawodu).

## Gmina i szpital to też przedsiębiorcy

Pojęcie przedsiębiorcy należy odnieść do wszystkich osób i organizacji, które uczestniczą w obrocie gospodarczym prowadząc działalność zarobkową lub zawodową. Na przymiot ten nie ma wpływu kwestia wpisania określonego podmiotu do właściwego rejestru lub ewidencji. Przedsiębiorcą jest podmiot, który we własnym imieniu i na własny rachunek prowadzi przedsiębiorstwo. Przyjęta w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów szeroka definicja prowadzi w rezultacie do uznania za przedsiębiorców podmioty, których działalność może nie kojarzyć się z typową działalnością gospodarczą.

W konsekwencji, na potrzeby prawa konkurencji, rygorom ustawy antymonopolowej podlegają także różnego rodzaju tzw. instytucje niedochodowe, których działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysku. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa antymonopolowego – gmi-

ny, czy szpitale prowadząc działalność zarobkową podlegają rygorom ustawy antymonopolowej, chroniącej wolną konkurencję. W tym zakresie wszelkie działania wymienionych wyżej podmiotów podejmowane na podstawie właściwych ustaw muszą być jednocześnie zgodne z wymogami ustawodawstwa antymonopolowego, a jego naruszenie stanowi wystarczającą podstawę do uznania takich praktyk za nielegalne. I tak np. gmina prowadząc działalność zarobkową (np. w postaci dzierżawienia gruntów) i zawierając w tym zakresie umowy, wydając decyzje administracyjne oraz podejmując uchwały, ma obowiązek dostosowania się

do wymogów prawa antymonopolowego (por. wyrok SA z dnia 25 września 2002 r., XVII Ama 108/01, Dz. Urz. UOKiK 2003/1/243).

Przykładem może być Miasto Stołeczne Warszawa, które dopuściło się antykonkurencyjnego czynu w wyniku przyznania spółce TPP wyłącznego prawa do rozprowadzania bezpłatnej gazety za pomocą pojemników dystrybucyjnych umieszczonych na przystankach autobusowych, tramwajowych, przy wejściach do stacji metra, w środkach komunikacji publicznej oraz w miejscach z nimi sąsiadujących. Prezes UOKiK nałożył na ww.



podmioty kary pieniężne. Miasto Stołeczne posiadało bowiem w niniejszej sprawie status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy antymonopolowej, ponieważ uczestnicząc we wspomnianym przedsięwzięciu, wykonywało usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie promocji miasta. Zarówno Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Sąd Apelacyjny podzieliły ustalenia Prezesa UOKiK w tym zakresie, oddalając kolejno odwołania i apelacje stron.



### Co jest usługą o charakterze użyteczności publicznej?

Należy podkreślić, iż określenie „usługi o charakterze użyteczności publicznej” zawarte w definicji przedsiębiorcy może budzić wątpliwości interpretacyjne. Usługi tego rodzaju są ukierunkowane przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, takich jak zaopatrywanie ludności w wodę, gaz, energię elektryczną, zapewnienie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, komunikacji, czy utrzymywanie dróg publicznych. Przy tego rodzaju świadczeniach usługodawca najczęściej zachowuje pozycję monopolisty, dlatego ustawodawca postanowił chronić konsumentów w tym zakresie. Dotyczy to również odpłatnych usług edukacyjnych świadczonych przez uczelnie państwowe, które Sąd Najwyższy uznał za przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (por. wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK22/04, OSNP 2005/3/46). SN stwierdził ponadto, że „nikt nie powinien mieć wątpliwości, iż zapewnienie edukacji należy do władz publicznych. Na poziomie szkolnictwa wyższego zadanie to realizują publiczne oraz niepubliczne szkoły wyższe. W świetle ustawy o szkolnictwie wyższym te ostatnie mogą, podobnie jak uczelnie państwowe, otrzymywać dotacje, są również zwolnione z podatków.”

### Wolne zawody

Analizując kolejną grupę podmiotów uznawanych na gruncie ustawy antymonopolowej za przedsiębiorców (art. 4 pkt 1 lit. b) należy wskazać orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 14 maja

2003 r. (XVII Ama 55/02, Dz. Urz. UOKiK 2003/3/272), w którym stwierdzono, że notariusz spełnia wymogi definicji legalnej przedsiębiorcy. SOKiK wskazał ponadto: „przepis ten dotyczy osób fizycznych wykonujących tak zwane wolne zawody działając we własnym imieniu i na własny rachunek albo prowadząc działalność w ramach wykonywania takiego zawodu (np. adwokaci lub radcy prawni wykonujący zawód we własnej kancelarii albo na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej). Do tej grupy przedsiębiorców należy zaliczyć również notariusza, który zgodnie z art. 4 § 1 Prawa o notariacie prowadzić może tylko jedną kancelarię.”

Ponadto, we wrześniu 2006 r. Prezes UOKiK wydał decyzję (DOK-106/06), w której stwierdził, że Izba Architektów dopuściła się antykonkurencyjnego porozumienia wskutek ustalenia warunków sprzedaży prac projektowych (jedno z postanowień Zasad Etyki Zawodowej Architekta zakazywało członkom samorządu uczestnictwa w przetargach na prace projektowe, w których jedynym kryterium oceny prac jest cena, co stanowi naruszenie dostępu do rynku usług architektonicznych) i nałożył na Izbę karę pieniężną.

### Przedsiębiorcy pod lupą Komisji Europejskiej

Co do zasady można zatem stwierdzić, że pojęcie przedsiębiorcy w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów obejmuje wszystkich tych, którzy mogą potencjalnie ograniczyć konkurencję. Przy tym zakres stosowania polskiego prawa antymonopolowego jest porównywalny pod względem podmiotowym do możliwości, jaką stworzyło orzecznictwo wspólnotowe. Należy natomiast podkreślić, że żaden wspólnotowy akt prawny nie definiuje pojęcia przedsiębiorcy. Zgodnie jednak z doktryną i orzecznictwem europejskim termin przedsiębiorca obejmuje zarówno osoby prawne, jak i fi-

zyczne, które prowadzą jakąkolwiek działalność handlową lub gospodarczą, związaną z dostarczaniem towarów lub usług. Przedsiębiorcami są również podmioty prawa publicznego, świadczące usługi publiczne, bez względu na status prawny, czy sposób finansowania. Posiadanie statusu przedsiębiorcy nie zależy więc od spełniania formalnych przesłanek, lecz od pełnionej funkcji gospodarczej. Wynika z tego, że dla potrzeb prawa konkurencji, zarówno krajowego, jak i wspólnotowego, pojęcie to definiuje się inaczej (szerzej) niż dla prawa podatkowego czy prawa spółek, gdzie zasadnicze znaczenie ma wpis do określonego rejestru lub ewidencji.

Warto również przypomnieć, że w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, Prezes UOKiK może na równi z Komisją Europejską orzekać na podstawie art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dotyczy zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję) i art. 82 TWE (odnosi się do zakazu nadużycia pozycji dominującej).

Obecnie przed Prezesem UOKiK toczy się kilka postępowań w związku z podejrzeniem naruszenia art. 82 TWE. wydana została również decyzja stwierdzająca, że działanie Telekomunikacji Polskiej SA stanowi praktykę ograniczającą konkurencję, określoną w art. 82 TWE (decyzja DOK-53/06). Polscy przedsiębiorcy powinni więc zdawać sobie sprawę, że ich działania, oceniane dotychczas na podstawie krajowego porządku prawnego, są również analizowane w świetle wspólnotowych reguł konkurencji.





# Nie każdy rynek jest właściwy



UOKiK

**Paweł Wanasz**

**Podstawowym warunkiem stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję jest określenie rynku właściwego, na którym ma miejsce naruszenie. Prawidłowe wyznaczenie jego granic ma decydujące znaczenie dla ustalenia udziału rynkowego przedsiębiorcy i w konsekwencji – ewentualnego uznania takiego podmiotu za posiadającego pozycję dominującą, a więc podlegającego szczególnym obowiązkom nakładanym przez prawo antymonopolowe.**

Rynek właściwy, zwany także relewantnym, stanowi jedno z najważniejszych pojęć występujących w prawie antymonopolowym. Każdy przedsiębiorca podejmujący działalność gospodarczą, niezależnie od tego czy polega ona na produkcji i dystrybucji towarów, czy na świadczeniu usług, funkcjonuje na określonym rynku. Prawidłowe zakreślenie jego granic pozwala na ocenę pozycji zajmowanej na nim przez poszczególnych „graczy” i tym samym na podjęcie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów działań zmierzających do ochrony konkurencji. Trzeba pamiętać, że chociaż samo posiadanie dominującej czy nawet monopolistycznej pozycji nie jest zakazane, to prawo nakłada na przedsiębiorców o takiej pozycji szereg obowiązków polegających na niepodejmowaniu działań zmierzających do pogarszania warunków konkurencji na rynku.

## **Rynek – czyli co właściwie?**

W naukach ekonomicznych pod pojęciem rynku rozumie się zazwyczaj proces, w którym dochodzi do wymiany towarów pomiędzy dostawcami a odbiorcami. Jest to abstrakcyjne pojęcie, określające ogół zdarzeń określanych mianem gry rynkowej – a więc starcia sił popytu i podaży. Tymczasem w prawie konkurencji pojęcie rynku relewantnego (właściwego) należy raczej rozumieć jako narzędzie, którym dysponują organy antymonopolowe, umożliwiające im prawidłową ocenę stanu konkurencji oraz ingerencję w udowodnione uprzednio antykonkurencyjne praktyki. Można zatem stwierdzić, że legalna definicja rynku właściwego na potrzeby postępowań antymonopolowych posiada węższy zakres znaczeniowy, ograniczony do tych elementów rynku ekonomicznego, które mają znaczenie dla ochrony konkurencji.

W przypadku postępowań antymonopolowych prowadzonych przez Prezesa UOKiK wyznaczenie rynku właściwego jest obligatoryjnym elementem poprzedzającym wydanie decyzji. Potwierdza to liczne orzecznictwo Sądu Antymonopolowego (do końca 2002 r.) oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przykładowo można tutaj przytoczyć tezę wyroku z 9 kwietnia 1997 roku (XVII Ama 4/97), w którym Sąd Antymonopolowy podkreślił, że wyznaczenie rynku właściwego jest warunkiem wstępnym zarówno dla zastosowania przepisów ustawodawstwa antymonopolowego, ustalenia siły rynkowej przedsiębiorcy, jak i zastosowania sankcji wobec podmiotu stosującego praktyki ograniczające konkurencję.

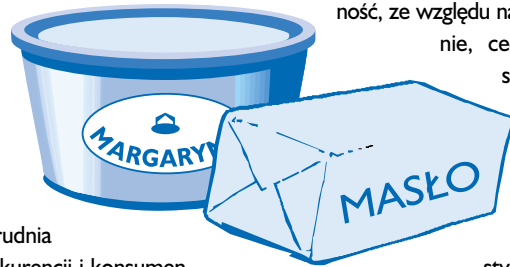
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, w odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, zawiera w art. 4 pkt 8 definicję rynku właściwego. Zgodnie z nią stanowi go rynek towarów, 1) które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz 2) są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

W powyższej definicji z łatwością daje się wyróżnić dwa aspekty istotne dla oceny rynku właściwego. Są to odpowiednio: w części pierwszej definicji – rynek właściwy asortymentowo, dla którego znaczenie ma zastępowalność produktów innymi oraz w części drugiej – rynek właściwy terytorialnie, dla którego znaczenie ma homogeniczność warunków konkurencji na danym obszarze. Taka dwuczłonowa analiza rynku właściwego w polskim ustawodawstwie odpowiada analizie proponowanej przez Komisję Europejską w Obwieszczeniu Komisji w sprawie definicji rynku właściwego dla celów prawa wspólnotowego dotyczącego konkurencji (Dz. U. WE C 372 z 9 grudnia 1997, str. 5). Niekiedy wyróżnia się także rynek właściwy czasowo. Aspekt ten odnosi się jednak wyłącz-

nie do rynków, na których występuje zmienność warunków konkurowania w czasie lub towary oferowane są wyłącznie przez pewien czas np. inaczej należy analizować rynki owoców w sezonie letnim a inaczej w sezonie zimowym. Jak wynika z ustawowej definicji, towarami pochodzącymi z jednego rynku są towary, które można uznać za substytutywne.

## **Masło czy margaryna albo co to jest substytutywność produktów**

Substytutywne są produkty, które posiadają dla nabywcy zbliżoną wartość i użyteczność, ze względu na ich przeznaczenie, cechy charakterystyczne i które tym samym mogą być przez niego używane zamiennie. Substytutywne będą



więc towary jednakowe pod względem fizycznym, lecz różniące się marką np. mleko pochodzące od różnych producentów, a także towary, które mimo że nie są jednakowe, mogą być dla nabywcy w pewnych okolicznościach wymienne, np. masło i margaryna. Nie będą jednak substytutywne produkty, które mimo pozornej tożsamości znacząco różnią się z racji jakości ich wykonania czy ceny. Sąd Antymonopolowy uznał w wyroku z 20 lipca 1994 r. (XVII Amr 14/94), że lokale użytkowe w centrum miasta nie mogą być traktowane jako substytut lokali użytkowych w innych jego rejonach z racji na wyższy koszt najmu wynikający z prestiżowej lokalizacji.

Ocena czy dwa produkty są względem siebie substytutywne jest niejednokrotnie bardzo trudna i problematyczna, nawet dla organów na co dzień stosujących prawo konkurencji. W orzeczeniu z 9 maja 2001 r. (XVII Ama 91/00) Sąd Antymonopolowy uznał, że telewizja kablowa i satelitarna stanowią z punktu widzenia konsumenta substytuty, ponieważ nie ma znaczenia nośnik na jakim programy dostarczane są konsumentowi. Tymczasem już w dwa lata później Sąd Najwyższy (I CKN 408/01) stwierdził, że rynek rozprowadzania programów telewizyjnych poprzez satelitę jest rynkiem odrębnym od rynku rozprowadzania programów w telewizji kablowej.

## Soki w kartonach i butelkach czyli o wyznaczeniu granic rynku

Dla wyznaczenia granic rynku znajduje szerokie zastosowanie test substytucyjności, określony we wskazanym powyżej Obwieszczeniu Komisji. W pierwszej części zakłada się niewielki wzrost cen (5-10%) oraz bada reakcje odbiorców. Jeżeli zaczęną oni nabywać inne towary lub te same towary, lecz na innym obszarze, oznacza to, że powyższe towary stanowią ten sam rynek asortymentowy lub powyższy obszar stanowi ten sam rynek geograficzny.

Przykład: W miejscowości A ceny soków w butelkach wzrastają o 10%. Konsumenty będą skłonni zakupić soki w kartonach lub soki co prawda butelkowane, ale w sąsiedniej miejscowości B. Powyższa analiza dowodzi, że soki butelkowane i soki w opakowaniach kartonowych z punktu widzenia popytu stanowią jeden rynek produktowy, a miejscowości A i B stanowią jeden rynek geograficzny.

W drugiej części bada się, czy inni przedsiębiorcy są w stanie szybko i bez ponoszenia nadmiernych kosztów lub ryzyka przestawić się na produkcję danego towaru. W przypadku uzyskania pozytywnego wyniku mamy

do czynienia z rynkiem obejmującym także te podmioty oraz obszar, na którym działają. Badanie substytucyjności ze strony podaży jest szczególnie istotne w przypadku towarów, które występują w różnorodnych rozmiarach, kolorach lub opcjach.

Przykład: Produkcenci papieru niskiej jakości mogą z łatwością i bez wysokich kosztów przestawić się na produkcję papieru wysokiej jakości. Mimo że papier niskiej i wysokiej jakości może stanowić odrębny rynek produktowy z punktu widzenia popytu, to stanowi jeden rynek właściwy z punktu widzenia podaży. Podobnie buty w różnych rozmiarach, pomimo że z punktu widzenia poszczególnych odbiorców nie są zamienne, stanowią niewątpliwie substytut ze strony podaży.

Biorąc pod uwagę powyższą metodologię określania rynku właściwego, należy stwierdzić, że prawidłowe określenie granic rynku właściwego obejmuje wyznaczenie obszaru, na którym istnieje dla odbiorcy dostępność do danego produktu (usługi) lub jego substytutów oraz wskazanie wszystkich alternatywnych źródeł dostępu do danego produktu (usługi) lub jego substytutów, jakie posiadają odbiorcy z tego obszaru.

## Podsumowanie

Z praktycznego punktu widzenia prawidłowe wyznaczenie rynku właściwego w postępowaniu antymonopolowym skutkuje umożliwieniem oceny siły rynkowej poszczególnych przedsiębiorców na nim aktywnych. Polega ono na wskazaniu, jakie podmioty działają na tym rynku oraz na obliczeniu ich udziałów, wraz z uwzględnieniem wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych, które umożliwiają im niezależne od innych postępowanie. Na tej podstawie możliwe jest wydanie decyzji i ewentualne nałożenie kary na podmioty nadużywające posiadanej pozycji rynkowej i tym samym naruszające prawo antymonopolowe.



# Rynek właściwy dla każdego z osobna



## Monika Bychowska

**Właściwe wyznaczenie rynku, na którym przedsiębiorcy stosują zakazane prawem praktyki na potrzeby postępowania antymonopolowego ma kluczowe znaczenie dla spraw rozstrzyganych przez Prezesa UOKiK. Wymaga to dużej precyzji i doświadczenia, bowiem od tego zależy skuteczne egzekwowanie prawa.**

Prezes UOKiK jest organem, który stoi na straży skutecznej konkurencji. Działania podejmowane przez niego mają w szczególności na celu niedopuszczenie do sytuacji, aby nabywcy towarów i usług oferowanych na rynku pozbawieni byli możliwości wyboru podobnych dóbr od różnych oferentów. Jeżeli jednak oferentem określonych dóbr jest tylko jeden podmiot – co nie jest prawnie zakazane – ważne jest, aby warunki jego oferty skierowanej do innych przedsiębiorców lub konsumentów nie były dla nich uciążliwe lub nieuczciwe. Prezes UOKiK eliminuje zachowania

przedsiębiorców, zmierzające do zwielokrotnienia swoich zysków w sposób niezgodny z prawem antymonopolowym.

## Rynek samochodów nie jest rynkiem właściwym

W tym miejscu warto posłużyć się przykładem. Przyjmijmy założenie, że na rynku istnieje zapotrzebowanie na określony towar, np. samochody napędzane wodorem (założmy, że jest to produkt istotnie tańszy w eksploatacji i bardziej przyjazny dla środowiska niż tradycyjne samochody). W odpowiedzi na popyt, określony przedsiębiorca opracował technologię produkcji, która pozwala mu wejść na rynek z takim towarem i sprzedawać go użytkownikom. Przedsiębiorca ten, z chwilą wejścia na rynek produkcji i sprzedaży samochodów napędzanych wodorem staje się jedynym producentem tych dóbr – monopolistą, co najmniej do czasu, gdy inny przedsiębiorca nie rozpocznie podobnej działalności. Działając na takim rynku może on prowa-

dzić grę rynkową, albo podejmować działania niezgodne z prawem konkurencji, np. oferować różne warunki sprzedaży samochodów przedsiębiorcom nabywającym je do dalszej odsprzedaży (dystrybutorom), stwarzając im zróznicowane warunki konkurencji. W takiej sytuacji Prezes UOKiK mógłby podjąć działania zmierzające do wyeliminowania takiego stanu rzeczy. W tym miejscu zauważyć należy, że przeciwdziałanie sytuacji wyżej opisanej ma swoje uzasadnienie tylko wtedy, gdy na rynku istnieje jeden silny producent samochodów napędzanych wodorem (ma silną pozycję rynkową). Gdy jest ich bowiem kilkunastu (o podobnym, niskim procentowym udziale w rynku), interwencja organu antymonopolowego nie jest konieczna (z zastrzeżeniem ewentualnych postępowań w sprawach zakazanych porozumień), ponieważ działalność przedsiębiorcy traktującego w sposób dyskryminujący określoną grupę odbiorców swoich produktów zostanie „zweryfikowana” przez mechanizmy rynkowe – odbiorcy ci bowiem skierują się do jego konku-

rentów działających na tym samym rynku produktowym.

Na gruncie powyższego przykładu należy rozważyć kwestię tzw. rynku właściwego, czyli rynku, który jest „zainfekowany” praktyką (działaniem) ograniczającą konkurencję, niezgodną z prawem antymonopolowym. Organ ochrony konkurencji, orzekając o działaniu niezgodnym z prawem, zobligowany jest do określenia rynku, na którym to działanie (praktyka) ma miejsce. Ów rynek wyznacza się indywidualnie dla każdej rozpatrywanej sprawy. Posiłkując się przykładem rynku produkcji samochodów napędzanych wodorem, należy stwierdzić, że nie można do tego rynku włączyć rynku samochodów napędzanych benzyną. Wynika to m. in. z faktu, że samochody napędzane wodorem byłyby istotnie tańsze niż samochody napędzane benzyną (znawcy tematu podaliby ponadto szereg przykładów przemawiających za tym, że te dwa rodzaje aut nie mogą być nabywane (i używane jako substytuty). Mówiąc inaczej, nabywcy pojazdów nie traktują jako „zamienniki” samochodów na wódór i na benzynę, bowiem koszty eksploatacji tych dwóch rodzajów aut są zupełnie inne. Wynika z tego, że rynkiem właściwym w takiej sprawie byłby rynek produkcji i sprzedaży samochodów napędzanych wodorem.

### Nadużycie pozycji przez dominanta informacyjnego

Należy zauważyć, że wyznaczenie rynku właściwego w sprawie zdeterminowane jest w dużym stopniu działaniem (praktyką ograniczającą konkurencję) przedsiębiorcy, które jest uznane za niezgodne z prawem. Weźmy pod uwagę dwa kolejne przykłady.

W sytuacji, gdy praktyka stosowana jest przez przedsiębiorcę działającego na krajowym rynku płatnych telewizji o profilu informacyjnym i polega na narzucaniu nieuczciwych warunków umów innym podmiotom, które chciałyby uzyskać od niego licencję na nadawanie (reemisję) programów o takim profilu, rynkiem właściwym w sprawie jest rynek, na którym działa przedsiębiorca udzielający licencji (krajowy rynek płatnych telewizji o profilu informacyjnym) niezależnie od tego ilu innych producentów działa na takim rynku. Licencjodawcy bowiem, podpisując umowę licencyjną z nadawcą, zainteresowani są uzyskaniem licencji na nadawanie programów informacyjnych, a nie programów sportowych, czy dla dzieci. W takiej sytuacji, gdyby przedsiębiorca działający na krajowym rynku płatnych telewizji o profilu informacyjnym dyktował nieuczciwe warunki umowne dla licencjodawców, ci licencjodawcy nie zwrócą się – szukając innego kontrahenta – do nadawcy programów sportowych, czy dla dzieci, tylko będą szukali innego nadawcy programów o profilu, jaki ich interesuje (w tym przy-

padku informacyjny) i próbowali z nim podpisać umowę licencyjną.

Wynika z tego, że przypadku wyżej opisanej praktyki, rynkiem właściwym nie może być rynek telewizji płatnych w ogólności, bowiem dla przedsiębiorców chcących uzyskać licencję nie jest wszystko jedno czy uzyskają licencję w zakresie nadawania programów informacyjnych czy sportowych.

### Zmowa nadawców telewizji kablowych

W sytuacji z kolei, gdyby związek grupujący nadawców płatnych telewizji kablowych wprowadził obowiązek negocjowania cen w zakresie wszelkich kanałów tematycznych wyłącznie ze swoimi władzami, wówczas rynkiem właściwym w sprawie byłby krajowy rynek płatnych telewizji kablowych. Wynika to z faktu, że każdy przedsiębiorca działający poza związkiem, który chciałby sprzedać swój produkt członkowi związku miałby ograniczony bezpośredni dostęp do niego w zakresie indywidualnego negocjowania cen, niezależnie od tego czy jest producentem programów informacyjnych, dla dzieci, czy sportowych.

Z powyższych przykładów wynika, że rynek właściwy w sprawie musi być wyznaczany indywidualnie dla każdej konkretnej sprawy i zależy od szczebla obrotu, na którym działają przedsiębiorcy („uwikłani” w sprawę (stosujący praktykę i „poszkodowany”) oraz od rodzaju stosowanej praktyki.

Celem działania organu antymonopolowego jest niedopuszczenie do ograniczenia konkurencji przez przedsiębiorców działających na konkretnym rynku. Nie chodzi tu jednak, jak wykazano, o rynek w znaczeniu powszechnie przyjętym, ale o rynek właściwy w danej sprawie, czyli o rynek, na którym ujawnia się praktyka – rynek produktów lub usług zastępowalnych, uznawanych przez kontrahentów lub konsumentów za substytuty.

### Nie można patrzeć zbyt szeroko

Na koniec należy jeszcze wskazać, do czego doprowadziłoby wyznaczenie przez organ antymonopolowy rynku właściwego zbyt szeroko, bez uwzględniania zastępowalności produktów lub usług. Posłużmy się dwoma wcześniej opisanymi przykładami.

Uznajmy hipotetycznie, że rynek samochodów napędzanych benzyną i rynek aut napędzanych wodorem został uznany przez organ antymonopolowy za jeden rynek właściwy w sprawie. Załóżmy również, że jedyny w kraju producent samochodów napędzanych wodorem udziela dystrybutorom swoich pojazdów upustów i rabatów w róż-

nej wysokości i niezależnie od spełnienia jasno określonych kryteriów, stwarzając tym samym zróżnicowane warunki konkurencji tym przedsiębiorcom. Przełoży się to niewątpliwie na ostateczną cenę produktu – ci dystrybutorzy, którzy nabędą samochody z wyższym rabatem będą mogli je po niższej cenie sprzedać ostatecznym nabywcom, a ci którzy musieli zapłacić więcej producentowi zostaną niebawem wyeliminowani z rynku, bo żaden konsument nie kupi auta droższego. Przy takim stanie faktycznym, wyznaczenie rynku jako rynku produkcji samochodów (bez zróżnicowania czy są one napędzane benzyną czy wodorem) spowoduje, że organ antymonopolowy nie będzie mógł podjąć działań eliminujących nieuczciwe zachowania producenta aut napędzanych wodorem, bowiem w tak szeroko określonym rynku przedsiębiorca ten nie będzie miał kwalifikowanej pozycji rynkowej (dominującej), przy której przepisy dopuszczają podejmowanie działań przez Prezesa UOKiK. Jednocześnie ograniczenie konkurencji nastąpi (zostanie usankcjonowane), bowiem dystrybutorzy nie zwrócą się do producentów pojazdów napędzanych benzyną, gdyż nie są to dla nich (i dla ostatecznych nabywców) towary substytucyjne.

W opisanej sytuacji nastąpi zatem ograniczenie konkurencji na rynku produkcji i sprzedaży samochodów napędzanych wodorem, którego nie będzie można wyeliminować z uwagi na błędne wyznaczenie rynku właściwego w tej sprawie.

Podobnie byłoby, gdyby na użytek sprawy polegającej na narzucaniu nieuczciwych warunków umów podmiotom działającym na rynku telewizji kablowych przez jedynego w kraju przedsiębiorcę, funkcjonującego na rynku produkcji płatnych kanałów informacyjnych (umowy licencji na nadawanie przez operatorów kablowych programów informacyjnych) wyznaczono rynek właściwy jako rynek produkcji kanałów płatnych (bez wy-

znaczenia tematyki programów). Nie doprowadziłoby to do wyeliminowania ewentualnej praktyki ograniczającej konkurencję, podczas gdy ograniczenie konkurencji faktycznie by nastąpiło, bowiem właściciele telewizji kablowej nie mogliby zwrócić się do innego producenta kanałów informacyjnych (taki w tym przykładzie nie istnieje), a inne

tematycznie kanały nie można uznać w opisywanym stanie faktycznym za substytuty dla kanałów informacyjnych.





# Nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorców



**Anna Sekinda, Agata Zawłocka**

**Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej może naruszać zasady konkurencji na konkretnym (właściwym) rynku. W praktyce bowiem, dominanci podejmują często działania, w znacznym zakresie, niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Ustawa wprowadza odmienną, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.**

Posiadanie takiej pozycji może dotyczyć zarówno jednego przedsiębiorcy, jak również większej liczby. Wówczas mówimy, iż posiadają oni kolektywną pozycję dominującą.

Określając, czy dany podmiot gospodarczy posiada taką pozycję, należy najpierw wskazać rynki właściwe, na których jest on aktywny. Dokonuje się tego według kryterium produktowego i geograficznego, aby następnie ustalić udział przedsiębiorcy w danym rynku.

## **Posiadanie pozycji dominującej dozwolone, jej nadużywanie zabronione**

Trzeba zaznaczyć, że samo posiadanie, bądź też dążenie do uzyskania pozycji dominującej nie jest zakazane. Niedozwolone jest jedynie nadużywanie tej pozycji. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wskazuje najczęstsze przypadki naruszenia tego zakazu, np.:

- narzucanie nieuczciwych cen lub nieuczciwych warunków umów;
- podział rynku (według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych);
- ograniczanie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla konsumentów lub kontrahentów.

Należy jednak podkreślić, że wyliczenie powyższe nie jest wyczerpujące. Oznacza to, że również inne praktyki stosowane przez przedsiębiorców mogą być uznane przez organ ochrony konkurencji za nadużycie pozycji dominującej, mimo, że nie zostały literalnie wskazane w przepisach antymonopolowych.

Przy rozważaniu kwestii nadużywania pozycji

dominującej nie ma znaczenia fakt, czy rzeczywiście doszło do osiągnięcia zamierzonego skutku. Samo podjęcie przez przedsiębiorcę działań, które mogą doprowadzić do zachwiania konkurencji na rynku właściwym jest wystarczającą przesłanką, aby stwierdzić naruszenie odpowiednich przepisów. Podobnie, z punktu widzenia prawa antymonopolowego nie ma znaczenia, czy nadużycie pozycji dominującej nastąpiło w sposób zawiniony lub świadomie zamierzony.

## **Przykłady nadużycia pozycji dominującej**

Najczęściej spotyka się następującą klasyfikację działań polegających na nadużywaniu pozycji dominującej:

- praktyki eksploatacyjne przejawiające się np.: w żądaniu nieuzasadnionych opłat. Jako przykład można wskazać praktykę stosowaną przez Miasto Stołeczne Warszawa, polegającą na uzależnieniu sprzedaży biletu długookresowego na przejazd komunikacją miejską, od zakupu jego nośnika, czyli Warszawskiej Karty Miejskiej;



- praktyki skierowane przeciwko konkurentom przedsiębiorcy dominującego, mające często na celu wykluczenie ich z rynku. Przykład może stanowić odmowa wyrażenia

przez gminę zgody na korzystanie przez przedsiębiorstwo transportowe z przystanków autobusowych. Bez przedmiotowej zgody przedsiębiorca nie może uzyskać zezwolenia na wykonywanie przewozów, co skutkuje jego wyeliminowaniem z rynku;

- praktyki strukturalne, polegające na przejmowaniu przedsiębiorców konkurencyjnych przez dominanta.

Podobne w swej treści rozwiązania można znaleźć we wspólnotowym prawie konkurencji. Prawo to zakazuje nadużywania pozycji dominującej przez jedno lub większą liczbę przed-

siębiorstw na wspólnym rynku lub znacznej jego części, w zakresie, w jakim może to wpływać na handel między państwami członkowskimi.

## **Uprawnienia organu antymonopolowego**

Organami, na których ciąży obowiązek sprawowania pieczy nad przestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony konkurencji są: Komisja Europejska (w zakresie przepisów wspólnotowych) oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (w zakresie przepisów krajowych i wspólnotowych). Zakres kompetencji Prezesa UOKiK uległ zmianie po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Obecnie, poza uprawnieniami dotyczącymi stosowania krajowych przepisów, ma on także kompetencje do stosowania przepisów wspólnotowych z zakresu prawa konkurencji. A zatem w sytuacji, gdy niedozwolone działania przedsiębiorców wywołują wpływ na terytorium Polski oraz na handel między państwami członkowskimi, Prezes UOKiK stosuje zarówno przepisy polskiego prawa, jak również przepisy wspólnotowe. Natomiast w sytuacji, gdy dana praktyka nie ma charakteru wspólnotowego, czyli nie wywiera wpływu na handel między państwami członkowskimi, Prezes UOKiK orzeka stosując wyłącznie polskie prawo w tym zakresie.

Komisja Europejska jak i Prezes UOKiK, prowadząc postępowanie mające na celu ustalenie, czy przedsiębiorca nadużywa posiadanej pozycji rynkowej, mogą żądać od przedsiębiorców dostarczenia wszelkich informacji i wyjaśnień w sprawie. Organy te posiadają także uprawnienia dochodzeniowe, polegające na możliwości przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy.

Na przedsiębiorcę, który dopuścił się naruszenia, określonego przez prawo polskie lub wspólnotowe, zakazu nadużywania pozycji dominującej, może zostać nałożona kara pieniężna w wysokości sięgającej do 10% przychodu osiągniętego w roku poprzedzającym jej nałożenie.

## **Podsumowanie**

Podsumowując, należy stwierdzić, że samo posiadanie pozycji dominującej nie stanowi naruszenia przepisów antymonopolowych. Jedynie

nadużywanie takiej pozycji jest zakazane. Ponadto przedsiębiorcy powinni pamiętać, że po akce-

sji Polski do struktur europejskich ich działania m. in. w zakresie nadużywania pozycji dominującej

podlegają ocenie na podstawie dwóch systemów prawnych: polskiego oraz wspólnotowego.

# Czym jest kartel, czyli o zмовach cenowych i nie tylko



Anna Sobczak

**Prawo antymonopolowe zabrania wszelkiego rodzaju porozumień przedsiębiorców, które mogą zaburzyć konkurencję, a więc zagrażać swobodzie obrotu gospodarczego. W szczególności zakazane są zмовы cenowe, a także kartele polegające na podziale rynku oraz zmierzające do wykluczenia z niego podmiotów nieobjętych porozumieniem.**

Wszelkie formy grupowych działań przedsiębiorców, które są w stanie sztucznie zmienić stosunki rynkowe, prowadzą do zniekształcenia konkurencji i powstania monopolu. Potocznie mówi się wówczas o tzw. zмовie kartelowej. Kartel w tym przypadku stanowi grupę przedsiębiorców, którzy kierując się maksymalizacją zysku wchodzą w porozumienie zachowując się jak monopolista. Stąd też jedna z podstawowych zasad prawa antymonopolowego – art. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji. Przepis ten konstruuje generalny zakaz takich porozumień (klauzula generalna), zarówno w układzie horyzontalnym (porozumienia poziome), jak i wertykalnym (porozumienia pionowe) oraz zawiera otwarty katalog zachowań nim objętych, który wskazuje na najbardziej typowe i rażące przykłady karteli.

## Zmowy cenowe i porozumienia ustalające inne warunki handlowe

Zmowa cenowa (art. 5 ust. 1 pkt 1) stanowi jedno z najcięższych naruszeń prawa antymonopolowego, bowiem swoboda kształtowania cen na rynku jest jednym z najważniejszych kryteriów niezakłóconej konkurencji. Zakaz ten obejmuje zarówno bezpośrednie ustalanie cen sprzedaży i zakupu, jak i pośrednie ich kształtowanie (np. przez różnego rodzaju rabaty, marże itd.). Przy-

kładowo, za porozumienie ograniczające konkurencję uznano uzgodnienie przez ośrodki przygotowujące do egzaminów na prawo jazdy minimalnej ceny kursu (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – SOKiK – z 1 października 2003 r., sygn. XVII Ama 84/02) czy też wprowadzenie przez przedsiębiorców świadczących usługi taksówkarskie jednolitych stawek lub rabatów (por. m. in. decyzja Prezesa UOKiK z 19 grudnia 2003 r., nr RBG 31/2003, Delegatura UOKiK w Bydgoszczy).

Za niedozwolone zмовы uznaje się także akty związków przedsiębiorców, jeżeli przedmio-

## Porozumienia kontyngentowe oraz rozwojowe

Polegają one odpowiednio na ograniczaniu (ewentualnie kontrolowaniu) produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji (art. 5 ust. 1 pkt 2). Efektem zмовы kontyngentowej jest umacnianie osiągniętej pozycji na rynku ze szkodą dla konkurencyjnej wymiany handlowej i swobodnego wyboru dostawców przez konsumentów. Przykładem porozumienia kontyngentowego jest zmowa przedsiębiorców działających na rynku usług reklamowych. Strony tego porozumienia dobrowolnie redukowały produk-

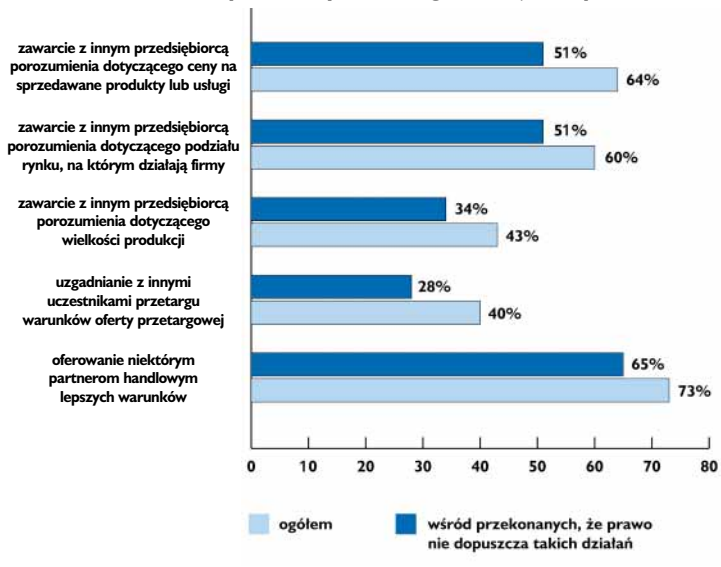
cję billboardów (przez ich likwidację) zmniejszając w ten sposób ich podaż, co stwarzało im możliwość podwyższenia cen (wyrok SOKiK z 10 września 2003 r., sygn. XVII Ama 136/02).

## Podział rynków zbytu lub zakupu – zмовы produkcyjne

Kolejnym zakazem objęte są porozumienia polegające na podziale rynków zbytu lub zakupu (art. 5 ust. 1 pkt 3). Ich skutkiem są naruszenia konkurencji powstające jako efekt dobrowolnej rezygnacji uczestników kartelu z konkurencji na tym samym rynku i w tym samym czasie. Podział

rynku zbytu lub zakupu dokonywany jest najczęściej w oparciu o kryteria podmiotowe (strony porozumienia dzielą rynek według klientów, o których nie konkurują), asortymentowe (uczestnicy zмовы redukują bądź wycofują produkcję lub sprzedaż określonych wyrobów produkcyjnych na tym samym rynku w ujęciu geograficznym), terytorialne. Przykładem tego ostatniego może być porozumienie zawarte w formie uzgodnienia o podziale rynku świadczenia usług pomocy drogowej na autostradzie A-4 na poszczególne jej odcinki (wyrok SOKiK z 24 marca 2004 r., sygn. XVII Ama 40/03).

**Gotowość do podjęcia działań niezgodnych z prawem, gdyby stwarzały szanse dynamicznego rozwoju firmy**



tem ich regulacji jest koordynacja cen. Za takie uznano, m. in. uzgodnienie w formie uchwały przez organy samorządu lekarsko-weterynaryjnego cen minimalnych na usługi leczenia zwierząt (por. m. in. decyzja Prezesa UOKiK z 14 października 2004 r., nr RŁO 9/2004, Delegatura UOKiK w Łodzi). Ustawa wprowadza również zakaz porozumień polegających na ustalaniu innych niż cenowe warunków zakupu lub sprzedaży towarów, jeśli ich celem lub skutkiem jest zakłócenie konkurencji (mogą one dotyczyć np. warunków gwarancyjnych, narzucania określonych parametrów jakościowych towarów itp.).

## Zmowy dyskryminacyjne

Zakazane są także tzw. porozumienia dyskryminacyjne polegające na stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków, stwarzających im różnicowane warunki konkurencji (art. 5 ust. 1 pkt 4). Skutkiem takiej zmowy może być dyskryminacja niektórych spośród wszystkich dostawców znajdujących się de facto w tej samej sytuacji poprzez nakładanie na nich określonych opłat czy też stosowanie różnicowanych upustów i rabatów – o ile nie mieszczą się one w granicach dozwolonego różnicowania cen.

## Zakazane transakcje wiązane

Ustawa za zakazane uznaje również porozumienia, polegające na uzależnianiu zawarcia umowy z kontrahentem od przyjęcia lub spełnienia

przez niego innego świadczenia, niezwiązanego z przedmiotem umowy, czyli niepozostającego w rzeczowym ani zwyczajowym związku ze świadczeniem głównym (art. 5 ust. 1 pkt 5). Jak stwierdził Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uzależnienie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę świadczenia związanego nie narusza prawa, jeżeli wzajemne świadczenia pozostają ze sobą w funkcjonalnym związku, przyczyniającym się do właściwej realizacji kontraktu. Owa funkcjonalność nie może przeciwstawiać się naturze stosunku, ustawie antymonopolowej ani zasadom współzycia, a więc musi mieścić się w granicach przewidzianej prawem swobody kontraktowej stron (wyrok z dnia 7 grudnia 1994 r., sygn. XVII Amr 52/94).

Porozumienia polegające na ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowanie z niego przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem

Zmowa kartelowa, której celem lub skutkiem jest utrudnianie wejścia na rynek lub wymuszanie jego opuszczenia przez przedsiębiorców nieobjętych takim porozumieniem stanowi jedno z najbardziej rażących naruszeń prawa konkurencji (art. 5 ust. 1 pkt 6). Najczęściej porozumienia takie mają postać umów na wyłączność (szerzej: E. Modzelewska-Wąchal, „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz”, Warszawa 2002, s. 82-83). Przykładowo, zawarcie przez armatorów umowy dystrybucyjnej w zakresie sprzedaży biletów na rejsy statkiem po morzu w jednolitej wyso-

kości, przysznajającej jednemu z nich prawo wyłączności na taką sprzedaż, stanowi przejaw zakazanego prawem porozumienia ograniczającego konkurencję (wyrok SOKiK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. XVII Ama 31/02).

## Zmowa przetargowa

Zakazana zmowa przetargowa polega na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu (oferentów) lub przez tych przedsiębiorców i podmiot będący organizatorem przetargu (zamawiającego) warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny (art. 5 ust. 1 pkt 7). Porozumienie to polega najczęściej na uzgadnianiu przez grupę oferentów przystępujących do przetargu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego warunków składanych ofert co do ceny i zasad postępowania, co w konsekwencji prowadzi do wyboru uzgodnionego przez nich zwycięzcy (por. m. in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 lipca 2005 r., nr RPZ 20/2005, Delegatura UOKiK w Poznaniu).

Z uwagi na objętość niniejszego artykułu przedstawiony powyższej opis zakazanych porozumień jest bardzo uproszczony i odnosi się wyłącznie do regulacji polskiej. Nie wolno jednak zapominać o dorobku UE w tym przedmiocie. Kluczowe znaczenie ma tu przepis art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) i odnoszące się do niego bogate orzecznictwo.



# Jakie koncentracje podlegają zgłoszeniu Prezesowi UOKiK



Stan obecny i proponowane zmiany

## Anna Sekinda, Agata Zawłocka

**Organem uprawnionym do kontroli koncentracji przedsiębiorców jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jego rolą jest weryfikacja, czy w wyniku koncentracji konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku. Należy zaznaczyć, iż w zakresie kompetencji Prezesa UOKiK mieszczą się jedynie te koncentracje, które wywierają lub mogą wywrzeć skutki na terytorium RP.**

## Obecnie obowiązujące przepisy

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów precyzuje okoliczności, w których na przedsiębiorcach spoczywa obowiązek zgłoszenia zamiaru koncentracji. Zgodnie z tym uregulowaniem, zamiar koncentracji podlega notyfikacji Prezesowi UOKiK, jeżeli łączny obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 50 milionów euro. Obrót ten liczy się dla całych grup kapitałowych, do których należą przedsiębiorcy bezpośrednio uczestniczący w koncentracji. Ustawa wyli-

cza sytuacje, w których przedsiębiorcy są zobowiązani zgłosić zamiar koncentracji. Są to:

- połączenie dwóch lub więcej samodzielnych przedsiębiorców;
- przejęcie kontroli nad całym albo częścią jednego lub więcej przedsiębiorców przez jednego lub więcej przedsiębiorców;
- utworzenie przez przedsiębiorców wspólnego przedsiębiorcy;
- objęcie lub nabycie akcji albo udziałów innego przedsiębiorcy, powodujące uzyskanie co najmniej 25% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników;
- objęcie przez tę samą osobę funkcji

członka organu zarządzającego albo organu kontrolnego u konkurujących ze sobą przedsiębiorców;

- rozpoczęcie wykonywania praw z akcji lub udziałów objętych lub nabytych bez uprzedniego zgłoszenia.

### Nie zawsze trzeba zgłaszać zamiar koncentracji

Ustawa przewiduje jednak wyłączenia spod obowiązku zgłoszenia zamiaru koncentracji. Podstawowym kryterium jest niewielki obrót uzyskiwany na terytorium Polski przez przedsiębiorcę biernego (nad którym kontrola jest przejmowana albo którego akcje lub udziały mają być nabyte albo też z którego akcji lub udziałów ma nastąpić wykonywanie praw). Obrót takiego przedsiębiorcy nie może przekroczyć w żadnym z dwóch lat obrotowych poprzedzających zgłoszenie równowartości 10 milionów euro. W tym miejscu należy zaznaczyć, że mimo zaistnienia powyższej przesłanki, transakcja będzie podlegała obowiązkowi notyfikacji, jeżeli w jej wyniku powstanie lub umocni się pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku.

Kolejne wyłączenie odnosi się do sytuacji czasowego nabycia lub objęcia akcji albo udziałów przez instytucję finansową w celu ich odsprzedaży.

Nie wymaga zgłoszenia również czasowe nabycie przez przedsiębiorcę akcji lub udziałów w celu zabezpieczenia wiarytelności, pod warunkiem, że nie będzie on wykonywał praw z tych akcji lub udziałów – z wyłączeniem prawa do ich sprzedaży.

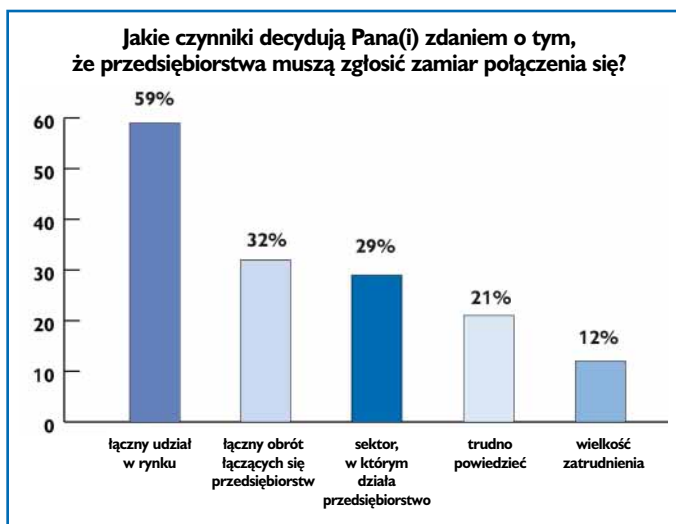
Obowiązkowi notyfikacji nie podlega także transakcja będąca następstwem postępowania upadłościowego, z wyjątkiem przypadków, gdy zamierzający przejąć kontrolę jest konkurentem albo należy do grupy kapitałowej, do której należą konkurenci przedsiębiorcy przejmowanego.

Przedsiębiorcy nie są również zobowiązani do zgłoszenia zamiaru koncentracji wewnątrzgrupowej, gdyż w prawie antymonopolowym podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej przyjęło się traktować jako jeden organizm gospodarczy. Jednakże, w sytuacji gdy w transakcji uczestniczy choćby jeden podmiot spoza grupy, wyłączenie to nie będzie miało zastosowania.

### Proponowane zmiany

Warto wspomnieć, że obecnie przygotowywana jest zmiana dotychczas obowią-

zujących przepisów, m. in. w zakresie notyfikacji zamiaru koncentracji. Proponowana modyfikacja dotyczy podniesienia wysokości progu obrotu, z którym ustawa wiąże obowiązek zgłoszenia koncentracji, a także wprowadzenia dodatkowego kryterium obrotu na terytorium RP. Zgodnie z projektem, zamiar koncentracji będzie podlegał notyfikacji Prezesowi UOKiK w przypadku, gdy łączny światowy obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia będzie przekraczał równowartość 1 miliarda euro lub łączny obrót na terytorium RP przedsiębiorców uczestniczących w kon-



centracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia będzie przekraczał równowartość 50 milionów euro. Zmianie ulegnie również katalog przesłanek decydujących o obowiązku dokonania zgłoszenia. Projekt ustawy stanowi, że obowiązek notyfikacji dotyczy zamiaru:

- połączenia dwóch lub więcej samodzielnych przedsiębiorców;
- przejęcia kontroli nad jednym lub więcej przedsiębiorców przez jednego lub więcej przedsiębiorców;
- utworzenia przez przedsiębiorców wspólnego przedsiębiorcy;
- nabycia przez przedsiębiorcę zorganizowanej części mienia innego przedsiębiorcy, jeżeli łączna wartość tego mienia przekracza równowartość 10 mln euro.

Podobnie jak obowiązująca regulacja, projekt przewiduje sytuacje, w których zamiar koncentracji nie będzie podlegał obowiązkowi zgłoszenia Prezesowi UOKiK. Przesłanki wyłączenia koncentracji spod obowiązku zgłoszenia zostaną zmienione jedynie w niewielkim zakresie, co wynika z konieczności dostosowania ich treści do zmienionego przepisu dotyczącego sytu-

acji, w których istnieje obowiązek zgłoszenia. Wprowadzone w projekcie modyfikacje dotyczą dwóch kwestii. Pierwsza z nich polega na zmianie sposobu obliczania obrotu przedsiębiorcy, nad którym ma zostać przejęta kontrola. Obrót ten będzie obejmował zarówno obrót przedsiębiorcy, nad którym ma zostać przejęta kontrola, jak i jego przedsiębiorców zależnych, a nie jak dotychczas obrót całej grupy kapitałowej, do której ten przedsiębiorca należy. Natomiast druga z nich dotyczy uchylecia przepisu, który nakłada na przedsiębiorców obowiązek oceny konieczności dokonania zgłoszenia w sytuacji, gdy mimo, że obrót przejmowanego przedsiębiorcy nie przekracza na terenie Polski 10 milionów euro, w wyniku transakcji dochodzi do powstania lub umocnienia się pozycji dominującej na rynku. Ta zmiana wynika z faktu, że obowiązująca regulacja ma charakter ocenny i w praktyce stwarzała trudności interpretacyjne.

### Jak zgłaszać koncentracje

Wykaz informacji i dokumentów, które powinno zawierać zgłoszenie zamiaru koncentracji, zawarty jest w załączniku do rozporządzenia w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorców. Przedsiębiorca dokonujący zgłoszenia zobowiązany jest przedstawić kompletne i zgodne ze stanem faktycznym informacje oraz dokumenty, stosownie do wyżej wspomnianego wykazu. Przedmiotowy wniosek podlega opłacie w wysokości 1000 zł, na podstawie rozporządzenia w sprawie wysokości opłat od wniosków o wszczęcie postępowania antymonopolowego oraz trybu ich uiszczania.

Co do zasady Prezes UOKiK ma 2 miesiące na wydanie decyzji w sprawie koncentracji. Do tego terminu nie wlicza się okresu oczekiwania na uzupełnienie zgłoszenia. Zgoda organu antymonopolowego na dokonanie transakcji ma charakter terminowy. Jeśli w okresie 2 lat od dnia jej wydania koncentracja nie zostanie dokonana, decyzja wygasa (istnieje jednak możliwość przedłużenia tego terminu o rok).

Przedsiębiorcy powinni pamiętać, że na podmiot, który choćby nieumyślnie dokonał koncentracji bez uzyskania zgody Prezesa UOKiK może zostać nałożona kara pieniężna w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok jej nałożenia.

# Ważne akty prawne:

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów  
(Tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji  
(Tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm.)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2001 r. w sprawie wysokości opłat od wniosków o wszczęcie postępowania antymonopolowego oraz trybu ich uiszczania (Dz. U. z 2001 r., nr 34, poz. 404)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorców (Dz. U. z 2002 r., nr 37, poz. 334)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 2001 r. w sprawie obliczania obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji  
(Dz. U. z 2001 r., nr 60, poz. 611)