

Małgorzata Orłowska

Rys historyczny polskiego ustawodawstwa antymonopolowego i charakterystyka przepisów obecnie obowiązujących

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 14, 92-114

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAŁGORZATA ORŁOWSKA

RYS HISTORYCZNY POLSKIEGO USTAWODAWSTWA ANTYMONOPOŁOWEGO I CHARAKTERYSTYKA PRZEPISÓW OBECNIE OBOWIĄZUJĄCYCH

WPROWADZENIE

Rozwój gospodarki rynkowej pokazał, że obok wolności działalności gospodarczej drugim, bardzo ważnym mechanizmem regulującym rynek, jest wolna konkurencja. Wolna konkurencja to otwarty dostęp do rynku na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorców. To dzięki jej istnieniu przedsiębiorcy współzawodniczą ze sobą, dążąc do pozyskania nowych kręgów odbiorców swoich towarów lub usług. Ta rywalizacja na rynku powinna odbywać się przy wykorzystaniu legalnych środków, np. poprzez obniżanie kosztów produkcji, udoskonalanie jej, likwidację marnotrawstwa, wzrost wydajności pracy. Jednak tego typu działania wymagają czasu, nakładów pracy i przemysłowej organizacji, i często dużych zasobów finansowych, dlatego przedsiębiorcy sięgają po zakazane prawem formy działania na rynku. Dopuszczają się praktyk ograniczających konkurencję, działając pojedynczo lub w porozumieniu z innymi przedsiębiorcami, bądź też stosują nieuczciwe metody konkurowania. Takie zachowania w znacznie krótszym czasie dają oczekiwane skutki w postaci pozyskania silniejszej pozycji na rynku, a co za tym idzie - większych dochodów. Dysponując odpowiednią siłą ekonomiczną przedsiębiorca będzie dążyć do podporządkowania sobie otoczenia, próbując wyeliminować konkurentów, narzucając niekorzystne warunki współpracy swoim kontrahentom, co w konsekwencji wywoła niekorzystne zmiany dla konsumentów. Uciekając się do zakazanych prawem zachowań bardzo łatwo można uzyskać pozycję, dzięki której dominuje się rynek. Stąd już niedaleka droga do osiągnięcia statusu monopolisty. Monopolizacja rozumiana jako skupienie przez jednego przedsiębiorcę całej podaży lub całego popytu na określone towary, zawsze zagraża wolnej konkurencji, choć nie zawsze musi doprowadzić do jej wyeliminowania.¹ Brak konkurencji osłabia dążenie do podnoszenia jakości produkowanych towarów lub świadczonych usług, przy jednoczesnym obniżaniu kosztów, negatywnie wpływa na zabieganie

¹ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999, s. 398.

o klientów, na kontakty z kontrahentami. We wszystkich stosunkach z osobami trzecimi, monopolista będzie starał się wykorzystać swoją pozycję, wynikającą z posiadanej na rynku siły ekonomicznej. Dlatego tak ważna jest, realizowana przez państwo, ochrona konkurencji, będącej mechanizmem pozwalającym przedsiębiorcom na swobodne i samodzielne podejmowanie decyzji o doborze kontrahentów. Bez zapewnienia przedsiębiorcom swobody konkurowania, niemożliwa byłaby realizacja zasady wolności gospodarczej, na której opiera się gospodarka rynkowa. Ochrona konkurencji ma zapewnić korzyści nie tylko przedsiębiorcom, występującym na tym samym rynku co podmiot ograniczający konkurencję, ale także jego kontrahentom oraz klientom, którymi często okazują się konsumenci, podmioty wywierające znikomy wpływ na grę rynkową, jednak w konsekwencji boleśnie odczuwające skutki zachowań antykonkurencyjnych.

Ochrona konkurencji przez odpowiednie regulacje prawne, będące przecież ingerencją państwa w działalność gospodarczą, nie od razu została zaakceptowana. Wolnokonkurencyjna gospodarka rynkowa wykształcała się od końca XVIII do połowy XIX wieku, zaś jej rozwinięty etap przypadał na lata 1851- 1890. Zgodnie z obowiązującą wówczas doktryną liberalizmu gospodarczego, zakładającą wolną konkurencję w działalności gospodarczej, jej funkcjonowanie wolne było od ingerencji państwa. Sprzyjało to koncentracji gospodarczej, realizowanej bądź to w drodze eliminowania z rynku przedsiębiorców słabszych ekonomicznie bądź to łączenia się przedsiębiorców, w celu wzmocnienia ich siły rynkowej. Nadmierna koncentracja powodowała ograniczanie konkurencji na rynku, co zakłócało mechanizmy wolnej konkurencji ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla uczestników rynku. Pomimo niekorzystnego wpływu monopolizacji na efektywność gospodarki, państwo dość długo tolerowało ten stan rzeczy. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku doszło do wykształcenia się prawa konkurencji, w interesie publicznoprawnym, przedsiębiorców i konsumentów.² Okazało się bowiem, że tezy o neutralności państwa w sferze gospodarczej nie sprawdziły się. Historia państwa i gospodarki wskazuje na potrzebę aktywnej roli państwa w gospodarce.³

Na rozwój światowego ustawodawstwa antymonopolowego istotny wpływ wywarły amerykańskie ustawy, które były jednymi z pierwszych w tej dziedzinie. Szczególną rolę odegrała ustawa Shermana z 1890 r. i ustawa Claytona z 1914 r.

² S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 5.

³ C. Kosikowski, *Polskie publiczne...*, s. 52- 59.

POCZĄTKI USTAWODAWSTWA ANTYMONOPOLOWEGO W POLSCE

Historia polskiego ustawodawstwa antymonopolowego sięga lat 30. XX wieku. Polska ustawa o kartelach z 28 marca 1933 r.⁴ powstała w okresie, kiedy wykształcało się ustawodawstwo antymonopolowe w innych krajach europejskich. Ustawa o kartelach nie zakazywała bezwzględnie zawierania porozumień poziomych między przedsiębiorcami, lecz nakładała na nich obowiązek rejestrowania umów w rejestrze kartelowym prowadzonym przez Ministra Przemysłu i Handlu. Na jej podstawie powstał sąd kartelowy, funkcjonujący przy Sądzie Najwyższym, który działając na wniosek, był uprawniony do rozwiązywania umów szkodliwych dla interesów państwa. Rola sądu kartelowego zmalała po nowelizacji ustawy w 1935 r., bowiem prawo rozwiązywania umów kartelowych przyznano Ministrowi Przemysłu i Handlu, bez odwoływania się do sądu kartelowego. Ustawę o kartelach z 1933 r. zastąpiła ustawa o porozumieniach kartelowych uchwalona 13 lipca 1939 r., która, ze względu na wybuch wojny, nie weszła w życie.⁵

POWOJENNE USTAWY ANTYMONOPOLOWE

1. USTAWA Z DNIA 28 STYCZNIA 1987 R. O PRZECIWDZIAŁANIU PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM W GOSPODARCE NARODOWEJ

Po II wojnie światowej, kiedy polska gospodarka została zmonopolizowana przez państwo, regulacja antymonopolowa okazała się nie tylko zbędna, lecz nawet niepożądana. Brak konkurencji na rynku był wręcz zbawienny dla przedsiębiorstw państwowych, bowiem zwalniał je z konieczności rywalizacji. W systemie gospodarki nakazowo – rozdzielczej przedsiębiorstwa państwowe miały z góry wyznaczony zakres działania i w związku z tym nie było miejsca na konkurowanie. Z tych też względów przez długie lata nie było aktu prawnego zajmującego się kwestiami antymonopolowymi. Dopiero 28 stycznia 1987 r. uchwalono ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, która jednak miała niewielkie znaczenie praktyczne. Była dość nieudolną próbą przeniesienia na grunt gospodarki zarządzanej centralnie pewnych, odpowiednio zmodyfikowanych rozwiązań wykorzystywanych w państwach o gospodarce rynkowej. Dlatego też nie była odpowiednim

⁴ Dz.U. 1933, nr 31, poz. 270 z p. zm.

⁵ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 138.

narzędziem stymulowania rozwoju polskiej gospodarki z początku lat 90.⁶ W drodze ustawy powołano organ antymonopolowy, którym był Minister Finansów. W związku z tym, że reprezentował on jednocześnie Skarb Państwa, sam był największym monopolistą. Walka z monopolami nie mogła być w tej sytuacji zbyt gorliwa i rzeczywiście taką nie była. W interesie Ministra Finansów nie leżało nadmierne karanie podmiotów dopuszczających się praktyk monopolistycznych, a tym bardziej, że ich likwidacja lub podział powodowały zmniejszanie się wpłat z tytułu różnorodnych podatków. Z zasady też podmioty dopuszczające się tych praktyk osiągały większe dochody, stąd też były poddane szczególnym względom. Na podstawie ustawy wydano zaledwie 9 decyzji antymonopolowych, w tym kilka o umorzeniu postępowania. Decyzje nie dotyczyły też porozumień monopolistycznych, polegających na prowadzeniu do podziału rynku i ustalania lub ograniczania wielkości produkcji i sprzedaży, a także porozumień polegających na wprowadzeniu specjalizacji asortymentowej produkcji lub sprzedaży albo na wspólnej sprzedaży lub zakupach. Tymczasem w tych właśnie strefach polska gospodarka była najbardziej zmonopolizowana.⁷ Dlatego zaistniała potrzeba stworzenia nowej regulacji prawnej, która sprostałaby wyzwaniom stawianym przez rynek rozwijający się w kierunku gospodarki rynkowej i niosący wiele zagrożeń dla wolnej konkurencji, będącej przecież podstawą tej gospodarki.

2. USTAWA Z DNIA 24 LUTEGO 1990 R. O PRZECIWDZIAŁANIU PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM I OCHRONIE INTERESÓW KONSUMENTÓW⁸

24 lutego 1990 r. parlament uchwalił ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, która wielokrotnie nowelizowana, zwłaszcza pod wpływem orzecznictwa antymonopolowego i konieczności dostosowania naszego ustawodawstwa do rozwiązań wspólnotowych, obowiązywała ponad 10 lat, do 1 kwietnia 2001 r. Celem ustawy, oprócz ochrony konkurencji i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, była także ochrona interesów konsumentów, bowiem pod wpływem ustawodawstwa Unii Europejskiej wprowadzono zmiany do ustawy, ukierunkowując ją również na działania na rzecz konsumentów. Ustawa w zakresie ochrony

⁶ E. Modzelewska – Wąchal, *Nowe reguły konkurencji*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 2000 nr 16.

⁷ C Kosikowski, *Polskie publiczne ...*, s. 399.

⁸ Dz.U.1999, nr 52, poz. 547 (tekst jednolity) z p. zm.

konkurencji działała dwukierunkowo: przeciwdziałała praktykom monopolistycznym, które już zaistniały na rynku oraz kontrolowała procesy łączenia się przedsiębiorców, aby nie dopuścić do powstania podmiotów, których pozycja mogłaby utrudniać rozwój konkurencji. Właśnie kontrola łączenia była typowym działaniem prewencyjnym, natomiast ściganie praktyk monopolistycznych - działaniem o charakterze następczym. Ustawa w ramach praktyk monopolistycznych wyróżniała: zakazane prawem porozumienia monopolistyczne (art.4), nadużywanie pozycji dominującej (art. 5) oraz praktyki dokonywane przez przedsiębiorców posiadających pozycją monopolistyczną (art. 7). Art. 4 i art. 5 zawierały jedynie przykładowe katalogi praktyk monopolistycznych, o czym świadczył zwrot „w szczególności”. Pozycja monopolistyczna jest kwalifikowaną postacią pozycji dominującej, tak więc przedsiębiorca posiadający pozycję monopolistyczną nadużywając jej, zawsze dopuści się nadużycia pozycji dominującej, z tego też względu do podmiotu o pozycji monopolistycznej odnosiły się zakazy nadużywania pozycji dominującej wymienione w art. 5 ust. 1.⁹ Z tego powodu, a także dlatego, że takie rozróżnienie jest nieznane większości ustaw antymonopolowych,¹⁰ obecna ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zrezygnowała z pojęcia pozycji monopolistycznej.

Praktyki monopolistyczne mające postać porozumień oraz polegające na nadużywaniu pozycji dominującej nie były bezwzględnie zakazane. Wynikało to z art. 6, który wprowadzał tzw. klauzulę rozsądku. Jej celem było łagodzenie zakazu zachowań antykonkurencyjnych. Pozwalała ona pod pewnymi warunkami legalizować zakazane prawem praktyki. Art. 6 zawierał dwie kumulatywne, a zarazem niedookreślone przesłanki: praktyka musiała być niezbędna ze względów techniczno – organizacyjnych lub ekonomicznych do prowadzenia działalności gospodarczej, a ponadto nie mogła w istotny sposób ograniczać konkurencji. Mankamentem tej regulacji było niedostateczne przywiązywanie uwagi do tego, aby legalizowana praktyka miała efekt prokonkurencyjny, nie mówiąc już o tym, aby przeważał on nad elementami antykonkurencyjnymi danej praktyki. Redakcja omawianego przepisu uwzględniła zatem w pierwszej kolejności podmiotowy aspekt praktyki monopolistycznej, a więc punkt widzenia przedsiębiorcy.¹¹ Całkiem odmiennie określone są warunki zastosowania klauzuli rozsądku w obecnie obowiązującej ustawie.

Zadania określone w ustawie z 1990 r. zostały powierzone powołanemu Urzędowi Antymonopolowemu, który w roku 1996 został prze-

⁹ Wyr. SAM z dnia 21 grudnia 1994 r., XVII Amr 42/94, „Wokanda” 1995, nr 10.

¹⁰ S.Gronowski, *Ustawa antymonopolowa ...*, s. 109.

¹¹ Tamże, s. 242.

kształcony w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Organem antymonopolowym był i jest nadal Prezes tegoż Urzędu. Jest to centralny organ administracji rządowej podległy Prezesowi Rady Ministrów. Prezes Urzędu w sprawach określonych ustawą rozstrzygał i nadal rozstrzyga w formie decyzji lub postanowień, od których można wnieść odwołanie lub zażalenie do sądu antymonopolowego. Od dnia 15 grudnia 2002 r. nazwa tego sądu uległa zmianie: z sądu antymonopolowego na sąd ochrony konkurencji i konsumentów, aby w ten sposób podkreślić jego znaczenie dla ochrony konkurencji i konsumentów i dostosować jego nazwę do nazwy Prezesa Urzędu, od którego decyzji rozpoznaje odwołania.¹² Sądem ochrony konkurencji i konsumentów jest jeden z wydziałów Sądu Okręgowego w Warszawie. Jest to sąd powszechny, właściwy rzeczowo dla rozstrzygania spraw antymonopolowych, a pod względem właściwości miejscowej jest jedynym w całym kraju.

Ustawa z 1990 r. wprowadziła charakterystyczny, obowiązujący do dzisiaj model postępowania w sprawach antymonopolowych: postępowanie przed Prezesem Urzędu jest postępowaniem administracyjnym, które na gruncie ustawy z 1990 r. w całości regulowane było przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (obecnie obszerne przepisy proceduralne zawiera nowa ustawa, kpa stosowany jest posiłkowo), natomiast postępowanie odwoławcze jest postępowaniem sądowym, prowadzonym według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych.

Ustawa antymonopolowa uwzględniała również potrzebę ochrony interesów konsumentów, jako podmiotów narażonych na skutki praktyk ograniczających konkurencję. Nowelą z 24 lipca 1998 r. dodano rozdział 5a o powiatowym (miejskim) rzeczniku konsumentów, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1999 r. To właśnie ta nowela spowodowała rozszerzenie tytułu ustawy (ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów). Rzecznik konsumentów wykonuje zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów. Art. 21e ustawy z 1990 r. określał zadania rzecznika konsumentów, które w obecnie obowiązującej ustawie uległy pewnemu rozszerzeniu.

Na podstawie ustawy z 1990 r. powstało bogate orzecznictwo sądu antymonopolowego i praktyka Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z powodu postępujących przemian gospodarczych oraz ze

¹² Zmiana wprowadzona przez art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. 2002, nr 129, poz. 1102.

względu na konieczność dostosowania naszego prawa do rozwiązań wspólnotowych, zaszła potrzeba przygotowania nowej ustawy wychodzącej naprzeciw nowym wyzwaniom.

3. USTAWA Z DNIA 15 GRUDNIA 2000 R. O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW¹³

15 grudnia 2000 r. uchwalono ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów. Nowa ustawa antymonopolowa, mimo że dużo obszerniejsza od poprzedniej, jest znacznie bardziej przejrzysta w swoim układzie (dotyczy to zwłaszcza przepisów regulujących koncentrację przedsiębiorców, które w starej ustawie były mało czytelne), a poza tym zawiera rozwiązania dostosowane do regulacji wspólnotowych oraz oparte na wieloletnim doświadczeniu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i orzecznictwie sądu antymonopolowego.

3.1. PRAKTYKI OGRANICZAJĄCE KONKURENCJĘ

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów utrzymała podział praktyk monopolistycznych na porozumienia (grupowe praktyki) i nadużywanie pozycji dominującej (indywidualne praktyki). Każdemu rodzajowi praktyk został poświęcony osobny rozdział, w oddzielnym rozdziale przedstawiono także decyzje, jakie mogą zapaść w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Katalog zakazanych porozumień (art. 5) oraz praktyk w postaci nadużycia pozycji dominującej (art. 8) znów jest otwarty. Wskazane są jedynie te, które oceniane są jako najbardziej niebezpieczne dla konkurencji. Do wykazu porozumień dołączono tzw. zmowę przetargową, polegającą na uzgodnieniu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu warunków składanych ofert, w szczególności dotyczących zakresu prac lub ceny (art. 5 ust. 1 pkt 7). Ten rodzaj porozumień jest szczególnie niebezpieczny, gdyż eliminuje konkurencję w obszarach, w których powinna być ona zagwarantowana, m.in. ze względu na potrzebę ochrony ważnych interesów, jak np. w odniesieniu do zamówień publicznych.¹⁴

Warto zwrócić uwagę na nową definicję pozycji dominującej (art. 4 pkt 9). Przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy,

¹³ Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319 z p. zm.

¹⁴ E. Modzelewska - Wąchał, *Nowe reguły konkurencji ...*

która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym, przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeśli jego udział w rynku przekracza 40%. Definicja ta określa istotę dominacji rynkowej. Pozycja dominująca nie została zdefiniowana w prawie wspólnotowym, definicję istoty dominacji rynkowej wypracowało orzecznictwo Unii Europejskiej i właśnie na niej opiera się nasza definicja, odwołując się do pozycji siły ekonomicznej, posiadanej przez przedsiębiorstwo, która pozwala mu zapobiegać skutecznej konkurencji na rynku właściwym.¹⁵ Definicja pozycji dominującej, zawarta w ustawie z 1990 r., nie określała istoty dominacji rynkowej, odwoływała się do nie spotykania się przez przedsiębiorcę z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym oraz wprowadziła domniemanie prawne (przejęte przez obecnie obowiązującą ustawę), że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeśli jego udział w rynku przekracza 40%. Wykazanie posiadania przez przedsiębiorcę ponad 40% udziału w rynku nie było wystarczające do stwierdzenia posiadania przez niego pozycji dominującej na danym rynku. SAM wypowiedział się, że nie mogło to stanowić dowodu na okoliczność uzyskania tą drogą pozycji dominującej, bowiem w świetle art. 2 pkt 7 (ustawy z 1990 r.) o posiadaniu pozycji dominującej nie decyduje udział w rynku przekraczający 40% (stwarza to jedynie takie domniemanie, które może być obalone), lecz niespotykanie się przedsiębiorcy z istotną konkurencją. Ponadto SAM odwołał się do istoty dominacji rynkowej, wypracowanej w orzecznictwie wspólnotowym, która mogła mieć odpowiednie zastosowanie do interpretacji polskiej ustawy.¹⁶ W tym kierunku podążało orzecznictwo SAM powstające na gruncie ustawy z 1990 r.¹⁷ Obecnie istota dominacji rynkowej wynika z definicji pozycji dominującej.

Ustawa z 2000 r., wzorując się na rozwiązaniach wspólnotowych, wprowadziła bezwzględny zakaz nadużywania pozycji dominującej. Nigdy jakkolwiek postać nadużycia pozycji dominującej nie może być zalegalizowana. Czynności prawne, będące przejawem nadużywania pozycji dominującej, są w całości lub w odpowiedniej części nieważne (art. 8 ust. 3). Jest to cywilnoprawna sankcja nieważności, następująca z mocy ustawy.

¹⁵ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa ...*, s. 109.

¹⁶ Z uzasadnienia wyr. SAM z dnia 8 października 1997 r., XVII Ama 33/97, „Wokanda” 1998, nr 2, s. 54.

¹⁷ Zob. także wyr. SAM z dnia 19 listopada 1991 r., XVII Amr 12/91, „Orzecznictwo Gospodarcze” 1992, z. 2, poz. 35; post. SAM z dnia 3 października 1994 r., XVII Amr 5/93, „Wokanda” 1995, nr 9; wyr. SAM z dnia 26 kwietnia 1995 r., XVII Amr 73/94, „Wokanda” 1996, nr 4.

Natomiast w odniesieniu do porozumień antykonkurencyjnych utrzymano względny ich zakaz. Na mocy ustawy (art. 6) wyłączone spod zakazu są tzw. porozumienia bagatelne, czyli takie, których wpływ na stan konkurencji i interesy konsumentów jest znikomy, z tego względu, że poza tymi porozumieniami działają inni przedsiębiorcy, stanowiący rzeczywistą konkurencję. Ustawowe wyłączenia odnoszą się zarówno do porozumień poziomych jak i pionowych. Porozumienia poziome, czyli zawierane między konkurentami, są legalne, jeśli łączny udział w rynku konkurentów w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5%. Natomiast porozumienia pionowe, czyli zawierane między przedsiębiorcami działającymi na różnych szczeblach obrotu, są wyłączone spod zakazu, jeśli łączny udział w rynku tych przedsiębiorców w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10%. Nowością jest możliwość wprowadzania tzw. wyłączeń grupowych. Art. 7 ustawy daje Radzie Ministrów uprawnienia do wydawania rozporządzeń, na mocy których wyłączone byłyby spod zakazu porozumienia, spełniające ustawowe przesłanki klauzuli rozsądku, a jednocześnie nie zawierające określonych klauzul umownych.¹⁸ Art. 7 ust. 1 formułuje przesłanki, zarówno pozytywne jak i negatywne, które muszą wystąpić łącznie, aby dane porozumienie mogło być wyłączone spod zakazu. Rada Ministrów może wyłączyć spod zakazu, o którym mowa w art. 5, porozumienia, które przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego, zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających stąd korzyści, i które nie nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów i nie stwarzają tym przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części określonych towarów. Art. 7 ust. 1 jest w swojej treści identyczny z art. 85 ust. 3 Traktatu Rzymskiego. Dwie pierwsze przesłanki pozytywne wymagają, aby działanie było korzystne dla gospo-

¹⁸ Na podstawie art. 7 ustawy wydanych zostało już kilka rozporządzeń: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2002 r. w sprawie wyłączenia określonych porozumień wertykalnych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Dz.U. 2002, nr 142, poz. 1189; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2002 r. w sprawie wyłączenia określonych porozumień specjalizacyjnych i porozumień badawczo-rozwojowych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Dz.U. 2002, nr 142, poz. 1188; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wyłączenia niektórych kategorii porozumień dotyczących transferu technologii spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Dz.U. 2002, nr 137, poz. 1152; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wyłączenia niektórych kategorii porozumień, zawieranych między przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Dz.U. 2002, nr 137, poz. 1151.

darki i konsumenta, dlatego też należy uwzględnić różnorodne skutki gospodarcze, jakie może wywołać dane porozumienie, należy przeprowadzić swoisty bilans ekonomiczny, nie zapominając jednocześnie o spełnieniu przesłanek negatywnych.

3.2. KONCENTRACJA PRZEDSIĘBIORCÓW

Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jest jedną z najstarszych form prewencyjnego oddziaływania na przyszłą ochronę konkurencji. Mimo iż koncentracja przedsiębiorców jest co do zasady dozwolona, to zwykle tą drogą następuje uzyskanie pozycji dominującej, co sprzyja późniejszemu jej nadużywaniu. Dlatego wszędzie tam, gdzie jest rozwinięta gospodarka rynkowa, większe procesy koncentracyjne poddawane są nadzorowi ze strony organów antymonopolowych.¹⁹ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła duże zmiany w zakresie nadzoru koncentracji przedsiębiorców w stosunku do rozwiązań funkcjonujących na podstawie ustawy z 1990 r. Ustawa posługuje się pojęciem „koncentracja” na określenie wszystkich transakcji podlegających kontroli Prezesa Urzędu, aczkolwiek go nie definiuje. Ustawa z 1990 r. używała pojęcia „łączenie”, jednak nie było to rozwiązanie słuszne, gdyż pojęcie to zarezerwowane było i jest dla łączenia spółek handlowych,²⁰ natomiast w ustawie antymonopolowej pojęcie to miało znacznie szerszy zakres.

Ustawa określiła nowe przesłanki obowiązku zgłaszania zamiaru koncentracji. Art. 12 ust. 1 stanowi, że zamiar koncentracji podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, jeżeli łączny obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 50.000.000 euro (poprzednia ustawa odwoływała się do wartości łącznej sprzedaży lub łącznej wartości mienia). Jest to przesłanka, która w pierwszej kolejności powinna być badana przez zainteresowanych koncentracją przedsiębiorców, jak i przez organ antymonopolowy po wszczęciu postępowania. Ponadto art. 12 w ust. 2 i 3 określa na czym może polegać koncentracja, dokonania której zamiar podlega obowiązkowi zgłoszenia.

¹⁹ J. Olszewski, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 14.

²⁰ Kodeks spółek handlowych – ustawa z dnia 15 września 2000 r. obowiązująca od 1 stycznia 2001 r. reguluje kwestie łączenia spółek handlowych w art. 491 – 527, natomiast obowiązujący wcześniej Kodeks handlowy – rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. regulował to w art. 283 – 289 i 463 – 469.

Ważną zmianą jaką wprowadziła ustawa z 2000 r., mającą duże znaczenie właśnie w odniesieniu do kontroli koncentracji, jest znaczne poszerzenie definicji przedsiębiorcy. Nie wolno zapominać, że definicja ta została wprowadzona wyłącznie na potrzeby ustawy antymonopolowej. Stosownie do art. 4 pkt 1 przedsiębiorcą jest również osoba fizyczna posiadająca akcje lub udziały zapewniające jej co najmniej 25% głosów w organach, co najmniej jednego przedsiębiorcy, lub posiadająca kontrolę, w rozumieniu pkt 13, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 12. Dotychczas osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami mogły nabywać lub obejmować nawet znaczne pakiety akcji lub udziałów spółek prawa handlowego, a czynności te nie podlegały żadnej kontroli ze strony organu antymonopolowego. W związku z tym możliwe było niczym nie ograniczone przejmowanie kontroli przez te same osoby nad kolejnymi przedsiębiorcami, choćby nawet były one konkurentami o znaczących udziałach w rynku.²¹

Poprzednio obowiązująca ustawa przewidywała obowiązek zgłoszenia zamiaru łączenia przedsiębiorców we wszystkich bez wyjątku sytuacjach, jeśli tylko spełnione były warunki dotyczące odpowiednio ogólnej wartości sprzedaży łączących się stron, liczby osiągniętych głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu akcjonariuszy spółki, a w przypadku łączenia banków – sumy funduszy własnych. Obowiązek ten ciążył na przedsiębiorcach, niezależnie od posiadanej przez nich siły rynkowej, i dlatego część notyfikacji zamiaru łączenia była zabiegiem czysto formalnym, bowiem z góry wiadome było, że nie ma podstaw do wydania zakazu łączenia. Z tego powodu nowa ustawa zniosła kontrolę łączeń nie mających istotnego wpływu na stan konkurencji. Art. 13 wymienia przypadki koncentracji, które nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia. Zgodnie z art. 13 pkt 1 nie podlega zgłoszeniu zamiar koncentracji, jeżeli obrót przedsiębiorcy:

- a. nad którym ma nastąpić przejęcie kontroli przez nabycie lub objęcie akcji i innych papierów wartościowych, udziałów, całości lub części majątku lub w jakikolwiek inny sposób – bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad całym albo częścią jednego lub więcej przedsiębiorców przez jednego lub więcej przedsiębiorców;
- b. którego akcje lub udziały będą objęte lub nabyte w drodze objęcia lub nabycia akcji albo udziałów innego przedsiębiorcy, powodującego uzyskanie co najmniej 25% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników;

²¹ E. Modzelewska – Wąchal, *Nowe reguły konkurencji...*

- c. z którego akcji lub udziałów ma nastąpić wykonywanie praw z akcji lub udziałów objętych lub nabytych bez uprzedniego zgłoszenia zgodnie z art. 13 pkt 3 i 4
- nie przekroczył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w żadnym z dwóch lat obrotowych poprzedzających zgłoszenie równowartości 10.000.000 euro.

Drugie wyłączenie, przewidziane przez art. 13 pkt 2, dotyczy sytuacji, kiedy łączny udział w rynku przedsiębiorców zamierzających dokonać koncentracji nie przekracza 20%. W pierwszym przypadku niewielki obrót przedsiębiorcy przejmowanego lub poddawanego kontroli, a w drugim mały łączny udział w rynku koncentrujących się przedsiębiorców mają gwarantować, że taka koncentracja nie zagrazi rynkowi.

Kolejne wyłączenie (art. 13 pkt 3) opiera się na założeniu, iż nie zagrazi konkurencji czasowe nabycie lub objęcie przez instytucję finansową akcji albo udziałów w celu ich odsprzedaży, jeśli przedmiotem działalności gospodarczej tej instytucji jest prowadzone na własny lub cudzy rachunek inwestowanie w akcje albo udziały innych przedsiębiorców, pod warunkiem, że odsprzedaż ta nastąpi przed upływem roku od dnia nabycia, oraz, że:

- a. instytucja ta nie wykonuje praw z akcji albo udziałów, z wyjątkiem prawa do dywidendy, lub
- b. wykonuje te prawa wyłącznie w celu przygotowania odsprzedaży całości lub części przedsiębiorstwa, jego majątku lub tych akcji albo udziałów.

Dopóki instytucja finansowa nabywa lub obejmuje akcje lub udziały w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i nie rozpocznie wykonywania praw z tych akcji lub udziałów w innych celach niż wyżej wymienione, nie ma obowiązku zgłaszać takich czynności, bowiem wspomniane akcje lub udziały znajdują się w posiadaniu tej instytucji tylko przez pewien czas.

Art. 13 pkt 4 przewiduje, że również nie podlega zgłoszeniu czasowa koncentracja, do której dochodzi na skutek nabycia przez przedsiębiorcę akcji lub udziałów, jeśli ma to służyć zabezpieczeniu jego wierzytelności, przy spełnieniu warunku, że nie będzie on wykonywał praw z tych akcji lub udziałów. Jedyнным prawem, jakie mu przysługuje, jest prawo ich sprzedaży.

Kolejny przypadek koncentracji, która nie powinna mieć wpływu na stan konkurencji, jest usprawiedliwiony następstwem postępowania upadłościowego lub układowego (art. 13 pkt 5). Ale, jeśli na skutek któregoś z tych postępowań kontrolę zamierzał przejąć przedsiębiorca będący konkurentem albo należący do grupy kapitałowej, do której należą konku-

renci przedsiębiorcy przejmowanego, wyłączenie nie ma zastosowania. W tym przypadku przejmujący kontrolę powinien dopełnić obowiązku zgłoszenia zamiaru koncentracji, chyba że łączny obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji nie przekracza równowartości 50.000.000 euro, czyli gdy nie jest spełniona ogólna przesłanka obowiązku zgłaszania zamiaru koncentracji z art. 12 ust. 1.

Ostatni wyjątek od obowiązku zgłaszania zamiaru koncentracji wprowadzony przez art.12 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczy koncentracji przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej. Takie rozwiązanie jest konsekwencją przyjęcia, że przedsiębiorcy należący do tej samej grupy kapitałowej stanowią jeden organizm gospodarczy. Ustawa definiuje grupę kapitałową jako wszystkich przedsiębiorców, którzy są kontrolowani w sposób bezpośredni lub pośredni przez jednego przedsiębiorcę (art. 4 pkt 14), a zatem powiązania pomiędzy podmiotami z tej samej grupy kapitałowej, a zwłaszcza uzależnienie od przedsiębiorcy dominującego, powodują, że nie są oni samodzielni, oraz że reprezentują wspólne interesy. Przyjmując taką regulację ustawodawca uwzględnił stanowisko SAM, który jeszcze w okresie obowiązywania starej ustawy przyjął, że na potrzeby stosowania ustawy antymonopolowej spółki zgrupowane w holdingu stanowią jeden organizm gospodarczy.²² Znacznie wcześniej wypowiedział się w ten sam sposób Europejski Trybunał Sprawiedliwości.²³

Art. 14 wprowadził zasadę, że dokonanie koncentracji przez przedsiębiorcę zależnego uważa się za jej dokonanie przez przedsiębiorcę dominującego, bowiem na skutek podporządkowania przedsiębiorcy zależnego przedsiębiorcy dominującemu, ten ostatni uzyskuje możliwość prowadzenia własnej polityki koncentracyjnej. Rozwiązanie przyjęte w art. 14 pozostaje w ścisłym związku z regulacją art. 15, która dotyczy sposobu liczenia obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji. Obrót ten obejmuje zarówno przedsiębiorców bezpośrednio uczestniczących w koncentracji, jak i pozostałych przedsiębiorców należących do grup kapitałowych, do których należą przedsiębiorcy bezpośrednio uczestniczący w koncentracji. Taki sposób liczenia obrotu ma zapewnić kontrolę nad koncentracjami dokonywanymi za pośrednictwem przedsiębiorców zależnych, wykazujących niewielkie obroty, a należących do potężnych grup kapitałowych.

²² Wyr. SAM z dnia 17 stycznia 1996 r., XVII Amr 54/95, „Wokanda” 1997, nr 4.

²³ J. Olszewski, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 15.

3.3. OCHRONA INTERESÓW KONSUMENTÓW

Dnia 5 lipca 2002 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.²⁴ Wskazana ustawa największe zmiany wprowadziła do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, które zaczęły obowiązywać od 15 grudnia 2002 r. Dodane zostały przepisy dotyczące zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.²⁵ W ten sposób zostały wypełnione zalecenia dyrektywy 98/27/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zaleceń w zakresie ochrony interesów konsumentów. Dyrektywa ta ma charakter przede wszystkim procesowy i zakłada wprowadzenie do prawa wewnętrznego państwa członkowskiego przepisów pozwalających na szybkie i skuteczne uzyskanie zakazu (nakazu zaniechania) stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Tak samo jak w przypadku praktyk ograniczających konkurencję oraz koncentracji przedsiębiorców, nowo dodane przepisy zostały odpowiednio pogrupowane: określają na czym polegają praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów oraz podają ich przykłady (art. 23a), wskazują rodzaje decyzji, jakie może wydać Prezes Urzędu (art. 23c i 23d), wreszcie regulują postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 100a – 100h). Konieczność wprowadzenia powyższych zmian była spowodowana istnieniem jedynie szcątkowych regulacji dotyczących naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. Takie regulacje zawierają przede wszystkim: ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁶ i ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny²⁷, która wprowadziła istotne zmiany do Kodeksu cywilnego (w części dotyczącej nieuczciwych klauzul umownych: art. 384 – 385 i art. 385¹ – 385⁴ kc) oraz Kodeksu postępowania cywilnego (w części dotyczącej postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedo-

²⁴ Dz.U. 2002, nr 129, poz. 1102.

²⁵ Przy omawianiu przepisów dotyczących zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystałam z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji umieszczonego na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (www.sejm.gov.pl).

²⁶ Dz.U. 1993, nr 47, poz. 211 z p. zm.

²⁷ Dz.U. 2000, nr 22, poz. 271.

zwolone: art. 479³⁶ – 479⁴⁵ kpc). Jednak te przepisy nie przewidują możliwości wystąpienia z żądaniem wydania nakazu zaniechania naruszeń godzących w zbiorowe interesy konsumentów z zagrożeniem karą pieniężną na wypadek niezastosowania się do takiego nakazu. Wprowadzenie przepisów dotyczących zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oznacza, że organem właściwym w tych sprawach jest Prezes Urzędu, rozpoznający je w trybie administracyjnym, od którego decyzji służy odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Dział IIIa zatytułowany „Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów” zawiera przepisy materialnoprawne. Art. 23a ust. 1 definiuje pojęcie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, przez którą rozumie się godzące w interesy konsumentów bezprawne działanie przedsiębiorcy. Bezprawne działanie przedsiębiorcy to takie, które jest sprzeczne z prawem, czyli narusza przepisy ustaw chroniących prawa konsumentów, bądź jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub dobrymi obyczajami. Ustawodawca przyjął, że nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów, nie wyjaśnił jednak, co należy rozumieć pod pojęciem zbiorowe interesy konsumentów. Wykładnię tego pojęcia należy zostawić orzecznictwu i doktrynie. Można oczekiwać, że w przyszłości wykładnia tego pojęcia pojawi się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Ustawowa definicja tego pojęcia mogłaby się okazać sprzeczna z wykładnią ETS.

Ustawa wskazuje przykłady praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów: stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ Kodeksu postępowania cywilnego, naruszenie obowiązku udzielenia konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji, godzące w zbiorowe interesy konsumentów.

Jeśli chodzi o praktykę polegającą na stosowaniu przez przedsiębiorcę postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone, należy pamiętać, że takie postanowienie musi być uprzednio wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone na podstawie wyroku wydanego przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Ocena, czy wzorzec umowy może być uznany za niedozwolony, została pozostawiona wyłącznie sądowi, gdyż musi on dokonać cywilnoprawnej analizy postanowień umów. Natomiast wspomniany wyżej rejestr prowadzi Prezes Urzędu (na podstawie art. 479⁴⁵ § 2 kpc) i on też jest organem właściwym

do stwierdzenia, czy dalsze stosowanie postanowień wzorców umów wpisanych do rejestru stanowi niedozwoloną praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 23b in fine wyraźnie wskazuje na zakres uprawnień Prezesa Urzędu, stanowiąc, że przepisów ustawy nie stosuje się do spraw o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Na koniec należy zauważyć, że Prezes Urzędu jest jednym z podmiotów uprawnionych do wytoczenia powództwa inicjującego postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 479³⁸ § 1 kpc).

Już w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej omawiane zmiany dostrzeżono niebezpieczeństwo nałożenia się na siebie regulacji wynikających z projektowanych zmian ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i z obowiązujących przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, np. w odniesieniu do możliwości wniesienia przez Prezesa Urzędu powództwa do sądu o zaniechanie czynów nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 i w zw. z art. 16 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) oraz możliwości wszczęcia przez niego postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji nakazującej zaniechanie naruszeń zbiorowych interesów konsumentów poprzez nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę (art. 44 ust. 1 lub art. 100a w zw. z art. 23a ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). W omawianych przypadkach wybór postępowania powinien należeć do Prezesa Urzędu, aby mógł on samodzielnie zdecydować, który z tych instrumentów jest w danej sytuacji najbardziej odpowiedni.

Dla ochrony interesów konsumentów ważne są również te przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które określają status i obowiązki rzecznika konsumentów (art. 34 – 38), Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów (art. 38a) oraz rolę organizacji konsumenckich (art. 39). Instytucja rzecznika konsumentów istnieje od 1 stycznia 1999 r., a została utworzona po to, aby zapewnić konsumentom na szczeblu lokalnym fachową pomoc prawną oraz czuwać nad ochroną ich praw. Do głównych zadań rzecznika konsumentów należy:

1. zapewnianie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
2. składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
3. występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów;

4. współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi;
5. wytaczanie powództw na rzecz konsumentów oraz wstępowanie za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów;
6. wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych.

Nowelą z dnia 5 lipca 2002 r. wprowadzono przepis (art. 38a), który jest podstawą do utworzenia i funkcjonowania przy Prezesie Urzędu Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów. Jest to stały organ opiniotwórczy – doradczy Prezesa Urzędu w zakresie spraw związanych z ochroną praw konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego. W skład Rady wchodzi dziewięciu rzeczników konsumentów, po jednym z obszaru właściwości miejscowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Do zadań Rady należą w szczególności:

1. przedstawianie propozycji dotyczących kierunków zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących ochrony praw konsumentów;
2. wyrażanie opinii w przedmiocie projektów aktów prawnych lub kierunków rządowej polityki konsumenckiej;
3. wyrażanie opinii w innych sprawach z zakresu ochrony konsumentów przedłożonych Radzie przez Prezesa Urzędu.

Organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej, i mogą uczestniczyć w realizacji rządowej polityki konsumenckiej. Ich zadania skupiają się wokół upowszechniania wiedzy wśród konsumentów na temat przysługujących im praw, udzielania bezpłatnej pomocy w dochodzeniu ich roszczeń, opiniowania projektów aktów prawnych, realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zleczanych przez organy administracji rządowej i samorządowej.

3.4. RODZAJE POSTĘPOWAŃ W SPRAWACH OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów szczegółowo zostało uregulowane postępowanie przed Prezesem Urzędu. Obowiązująca do 1 kwietnia 2001 r. procedura wynikała z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast na gruncie obecnej ustawy kpa stosowany jest jedynie pomocniczo (np. art. 80 ustawy odsyła do przepisów kpa

w sprawach nieuregulowanych w ustawie odnośnie postępowania przed Prezesem Urzędu, art. 92 ustawy nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów art. 35 – 38 kpa).

Ustawa wyróżniła trzy rodzaje postępowań, jakie mogą być prowadzone przed Prezesem Urzędu: postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe oraz postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie antymonopolowe obejmuje postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz postępowanie w sprawach koncentracji.

Postępowanie wyjaśniające nie jest obligatoryjne w każdej sprawie. Może być ono wszczęte przez Prezesa Urzędu z urzędu, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy, w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki oraz w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów (art. 43 ust. 1). Nie powinno ono trwać dłużej niż 30 dni, licząc od dnia jego wszczęcia. Postępowania wyjaśniającego nie prowadzi się w sprawach koncentracji.

Ustawa zawiera obszernie przepisy ogólne dotyczące postępowania przed Prezesem Urzędu (art. 42 – 83). Regulują one takie kwestie, jak możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, sprawy dotyczące postępowania dowodowego (dowód z dokumentu, dowód ze świadków, dowód z opinii biegłego, dowód z opinii instytutu naukowego lub naukowo – badawczego), możliwość przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców wraz z możliwością przeszukania pomieszczeń i zatrzymania rzeczy, przesłanki umorzenia postępowania przez Prezesa Urzędu, sprawy związane z kosztami postępowania oraz możliwość wnoszenia odwołań od decyzji Prezesa Urzędu i zażaleń na jego postanowienia. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem spraw dotyczących dowodów nieuregulowanych w ustawie, do których stosuje się odpowiednio art. 227 – 315 Kodeksu postępowania cywilnego.

W oddzielnych rozdziałach zostały natomiast uregulowane trzy postępowania: postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, postępowanie w sprawach koncentracji oraz postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Taka regulacja została wymuszona specyfiką każdego z tych postępowań. Wszystkie mogą być wszczęte na wniosek lub z urzędu. Oddzielne przepisy określają podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie każdego z tych postępowań, wskazując jednocześnie, kto może być stroną takiego postępowania. W postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz w postępowaniu w sprawach

koncentracji występuje dodatkowo kategoria podmiotu zainteresowanego, w charakterze którego mogą wystąpić inne niż strony podmioty, jeśli spełniają wskazane w ustawie warunki i zostaną dopuszczone do udziału w postępowaniu przez Prezesa Urzędu. Uprawnienia podmiotu zainteresowanego, znacznie mniejsze niż uprawnienia strony, określa ustawa.

Postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję może być wszczęte w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ustawy na wniosek wniesiony przez:

1. przedsiębiorcę lub związek przedsiębiorców, którzy wykażą swój interes prawny;
2. organ samorządu terytorialnego;
3. organ kontroli państwowej;
4. rzecznika konsumentów;
5. organizację konsumencką.

Po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego, Prezes Urzędu przeprowadza postępowanie dowodowe, od którego wyniku zależy rodzaj decyzji kończącej postępowanie.

W postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję istnieje możliwość zawarcia ugody między Prezesem Urzędu, a przedsiębiorcą, przeciwko któremu zostało wszczęte to postępowanie (art. 89). Jest to możliwe jedynie w sprawach mniejszej wagi dla ochrony konkurencji i konsumentów, jeśli na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych we wniosku lub będących podstawą wszczęcia postępowania z urzędu, a także dotychczasowego orzecznictwa w sprawach antymonopolowych, Prezes Urzędu oceni, że naruszenie zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest bezsporne. Wówczas może on wystąpić do przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców o przyznanie się do naruszenia przepisów ustawy. Zawarcie takiej ugody jest korzystne dla obu stron, ponieważ Prezes Urzędu wydaje decyzję nakazującą zaniechanie naruszenia, bez przeprowadzania często skomplikowanego postępowania dowodowego, w której nie może nałożyć kary pieniężnej, co jest szczególnie ważne dla przedsiębiorcy. Od decyzji tej nie przysługuje odwołanie, bowiem przedsiębiorca przyznał się do zarzucanego mu czynu, wiedząc jakie będą tego konsekwencje. Zawarcie ugody w wielu przypadkach znacznie skraca czas postępowania antymonopolowego, z korzyścią dla obu stron. Jednak zawarcie ugody będzie niemożliwe w przypadkach, które mogłyby okazać się szczególnie niebezpiecznymi dla wolnej konkurencji (art. 89 ust. 4 pkt 1 – 3).

Przepisy określają czas trwania postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Powinno być ono za-

kończone nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia jego wszczęcia (art. 92). Nie wszczyna się postępowania, jeśli od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyk, upłynął rok (art. 93).

Postępowanie w sprawach koncentracji zasadniczo jest wszczynane na wniosek²⁸ przedsiębiorców zamierzających dokonać koncentracji. Przepisy obecnej ustawy, w odróżnieniu od ustawy z 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, dokładnie określają, którzy przedsiębiorcy uczestniczący w koncentracji mają obowiązek dokonania zgłoszenia zamiaru tej koncentracji (art. 94 ust. 2 pkt 1 – 6 i ust. 3). Zgłoszenie zamiaru koncentracji poddane jest szczegółowej analizie Prezesa Urzędu (art. 96). Postępowanie w sprawach koncentracji może być wszczęte również z urzędu, w razie powzięcia przez Prezesa Urzędu wiadomości o dokonaniu koncentracji z naruszeniem obowiązku jej zgłoszenia (art. 99). Postępowanie antymonopolowe w sprawach koncentracji powinno być zakończone nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Natomiast w przypadku zamiaru nabycia akcji dopuszczonych do publicznego obrotu, postępowanie powinno być zakończone nie później niż w terminie 14 dni od dnia jego wszczęcia (art. 97 ust. 1 i 2).

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może być wszczęte z urzędu lub na wniosek. Inicjatorem postępowania mogą być tylko podmioty niezależne, których krąg został precyzyjnie określony (art. 100a):

1. Rzecznik Praw Obywatelskich;
2. rzecznik ubezpieczonych;
3. rzecznik konsumentów;
4. organizacja konsumencka;
5. zagraniczna organizacja wpisana na listę organizacji uprawnionych w państwach Unii Europejskiej do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, jeżeli cel jej działania uzasadnia wystąpienie przez nią z wnioskiem o wszczęcie postępowania dotyczącego naruszenia wynikającego z niezgodnych z prawem zaniechań lub działań podjętych w Polsce, zagrażających zbiorowym interesom konsumentów w państwie członkowskim, w którym organizacja ta ma swoją siedzibę.

²⁸ Wnioskiem jest zgłoszenie zamiaru koncentracji przedsiębiorców, którego szczegółowe warunki, w tym wykaz informacji i dokumentów, jakie powinno zawierać, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorców, Dz.U. 2002, nr 37, poz. 334.

W postępowaniu przed Prezesem Urzędu może być zawarta ugoda, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, a ugoda nie zmierza do obejścia prawa albo nie narusza interesu publicznego lub słusznego interesu konsumentów (art. 100d). Przyspieszenie postępowania w sprawach ochrony grupowych interesów konsumentów wynika z ustawowego maksymalnego terminu, w którym powinno się zakończyć postępowanie administracyjne: nie później niż w ciągu 2 miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 100f). Okres przedawnienia jest taki sam, jak w przypadku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, tzn. że nie wszczyna się postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeśli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynął rok (art. 100g). Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jako jedyne postępowanie przed Prezesem Urzędu, jest wolne od opłat (art. 100h).

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów to organ administracji państwowej i postępowania przez niego prowadzone są postępowaniami administracyjnymi i jednoinstancyjnymi. Jednoinstancyjność postępowania oznacza, że nie ma wyższego organu administracji państwowej, do którego można byłoby skarżyć rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu. Od decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy przysługują odwołania, a na postanowienia zażalenia do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, rozpoznającego sprawy według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. A zatem, w sprawach należących do właściwości Prezesa Urzędu obowiązuje mieszana procedura: administracyjno - sądowa. Od wyroków sądu ochrony konkurencji i konsumentów przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego.

3.5. SANKCJE ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW USTAWY

Ustawa przewiduje trzy rodzaje sankcji za naruszenie jej przepisów²⁹:

1. sankcje administracyjne – np. zakaz koncentracji, nakaz zaniechania stosowania praktyki naruszającej konkurencję, nakaz zaniechania stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, zwrot zgłoszenia zamiaru koncentracji, jeśli nie odpowiada wymaganym warunkom;

²⁹ Na temat sankcji zobacz więcej w: M. Król – Bogomiłska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 11 – 107; S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa ...*, s. 400 – 422; S. Gronowski, *Polskie prawo antymonopolowe ...*, s. 247 – 271.

2. sankcje cywilne – przewidują je te przepisy ustawy, które mówią o nieważności czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy;
3. sankcje o charakterze karno – administracyjnym w postaci kar pieniężnych.

Kara pieniężna spełnia dwie funkcje: represyjną i prewencyjną. Może być nałożona tylko w drodze wydania decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Decyzja w sprawie nałożenia kary pieniężnej powinna zawierać uzasadnienie prawne i faktyczne. Kary pieniężne są zasadniczo fakultatywne, tylko jeden przepis przewiduje obligatoryjne ich nałożenie (art. 101 ust. 1 pkt 1 – 4), a zatem w tym przypadku decyzja Prezesa Urzędu ma charakter decyzji związanej. W pozostałych zaś przypadkach mamy do czynienia z decyzjami uznaniowymi, co oznacza, że ustawodawca nie określił z góry sposobu rozstrzygnięcia, pozostawiając wybór Prezesowi Urzędu.

Wysokość kar jest względnie określona poprzez podanie dolnej i górnej granicy, za wyjątkiem tych przypadków, gdy podstawą wymiaru kary jest przeciętne wynagrodzenie. W tych sytuacjach podana jest tylko górna granica (np. art. 101 ust. 3, art. 102 ust. 2). Wysokość kary zawsze powinna być adekwatna do stopnia zagrożenia interesu publicznoprawnego.

Kary pieniężne mogą być nakładane za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, za naruszenia zasad koncentracji przedsiębiorców i jej kontroli, z powodu niewykonywania decyzji i postanowień organu antymonopolowego lub wyroków sądu oraz z tytułu naruszeń proceduralnych. Podmiotami, na które mogą być nakładane kary pieniężne są przedsiębiorcy i ich związki, osoby pełniące funkcje kierownicze lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców, a także osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu kontrolowanego oraz użytkownicy lokalu mieszkalnego, w którym została przeprowadzona kontrola.

Kary pieniężne są płatne z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki dochodów nad wydatkami zmniejszonymi o podatki, a środki finansowe z nich pochodzące stanowią dochód budżetu państwa (art. 105 ust. 1 i 3). Podmiot ukarany ma możliwość wystąpienia do Prezesa Urzędu z wnioskiem o odroczenie płatności kary pieniężnej lub o rozłożenie jej na raty ze względu na ważny interes wnioskodawcy (art. 106 ust. 1).

PODSUMOWANIE

Niniejszy tekst ma jedynie na celu ukazać kierunki rozwoju prawa antymonopolowego w Polsce i naświetlić najważniejsze zagadnienia, którym została poświęcona ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, tak bardzo istotna dla prawidłowego rozwoju stosunków gospodarczych na polskim rynku. Nie sposób jednak omówić w tym miejscu wszystkich zagadnień, jakie mogą wyniknąć na tle stosowania jej przepisów.