

# Marek Tadeusiak, Andrzej Tomaszek

---

## Monopole i konkurencja : z adwokatem Markiem Tadeusiakiem, dyrektorem generalnym w Urzędzie Antymonopolowym w Warszawie rozmawia Andrzej Tomaszek

---

Palestra 37/3-4(423-424), 6-11

---

1993

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Monopole i konkurencja.

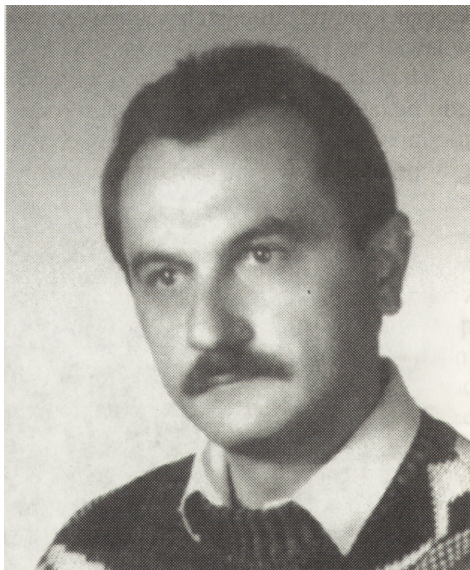
**Z adwokatem Markiem Tadeusiakiem,  
dyrektorem generalnym w Urzędzie  
Antymonopolowym w Warszawie.  
Rozmawia Andrzej Tomaszek**

ANDRZEJ TOMASZEK

**– Jak czuje się praktykujący  
uprzednio adwokat jako dyrektor  
generalny w Urzędzie Antymono-  
polowym?**

MAREK TADEUSIAK

– Dobrze. Mijają właśnie dwa lata od zawieszenia przeze mnie praktyki adwokackiej i powołania mnie przez ówczesnego premiera na stanowisko dyrektora generalnego w Urzędzie Antymonopolowym. Nie była to dla mnie łatwa decyzja, gdyż zdawałem sobie sprawę, że będę odpowiedzialny za stronę prawną działania Urzędu utworzonego na mocy ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, która wyposażyla Urząd w szerokie uprawnienia w odniesieniu zarówno do struktury polskiego przemysłu, jak i antykonkurencyjnych zachowań podmiotów gospodarczych w okresie przechodzenia przez Polskę od gospodarki planowej, programowo pozbawionej elementów konkurencji, do gospodarki rynkowej, w której konkurencja jest jednym z najważniejszych mechanizmów.



Wiedziałem także, że decyzje wydawane przez Urząd Antymonopolowy będą zaskarżane do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego i obrona stanowiska zawartego w tych decyzjach będzie niezmiernie trudna, gdyż brak jest polskiego piśmiennictwa i orzecznictwa dotyczącego prawa antymonopolowego i prawa konkurencji. To właśnie prawnicy

i ekonomiści zatrudnieni w Urzędzie oraz sędziowie sądu antymonopolowego wpływają, poprzez orzecznictwo, na kierunki wykładni polskiego prawa antymonopolowego. Do końca 1992 r. wydaliśmy 267 decyzji i zapadło 68 orzeczeń sądu w sprawie stosowania praktyk monopolistycznych. Staram się uczestniczyć w każdej rozprawie, i mimo że jestem urzędnikiem państwowym nie przestałem bywać na sali sądowej.

**- Jaka jest rola Urzędu Antymonopolowego w gospodarce rynkowej?**

- Jak już powiedziałem wcześniej, proces odchodzenia przez Polskę od gospodarki planowej postawił przed Urzędem zadanie aktywnego promowania konkurencji jako mechanizmu nierozzerwalnie związanego z gospodarką rynkową. Programowym wyrazem znaczenia działań Urzędu dla powodzenia reform gospodarczych było uchwalenie przez Rząd RP „Rządowego programu rozwoju konkurencji na lata 1991-1993”. Głównym realizatorem tego programu jest właśnie Urząd Antymonopolowy. Przyjęta koncepcja jego funkcjonowania obejmuje trzy podstawowe kierunki działania: przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, kształtowanie konkurencyjnej struktury rynku oraz promowanie polityki konkurencji jako integralnego elementu polityki gospodarczej państwa. To ostatnie zadanie jest szczególnie ważne. Traktujemy promocję konkurencyjności jako ważne zadanie systemowe, które staramy się realizować wpływając na kierunki liberalizacji handlu, sposób prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych i reformę rynku finansowego. Nie zawsze są to tylko działania własne Urzędu; realizacja tych zadań

polega również na aktywnym udziale w pracach Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów oraz w pracach Rady Ministrów, do udziału w których Prezes Urzędu Antymonopolowego, Anna Fornalczyk, jest zapraszana. To my przypominamy politykom, przy każdej nadarzającej się okazji, że polityka konkurencji jest ważnym elementem polityki gospodarczej państwa, że tak właśnie jest w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, i wskazujemy na konieczność podejmowania przez inne organy rządowe działań zmierzających do budowy konkurencyjnej struktury rynku; sygnalizujemy także zagrożenia wynikające z ciągle jeszcze podejmowanych prób administracyjnego sterowania procesami gospodarczymi i ulegania naciskom różnego rodzaju lobby. Natomiast własne działania Urzędu polegają na bezpośrednim stosowaniu środków przewidzianych w ustawie antymonopolowej. Mam tu na myśli wydawanie decyzji nakazujących zaniechanie stosowania praktyk monopolistycznych, egzekwowanie wykonania tych decyzji przez podmioty gospodarcze, jak również egzekwowanie kar pieniężnych nałożonych jako sankcja za stosowanie szczególnie szkodliwych dla rynku praktyk monopolistycznych. Ważnym zadaniem realizowanym przez Urząd jest właściwe stosowanie art. 11 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Przepis ten pozwala na bezpośrednie oddziaływanie na kształtowanie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych. Na podstawie tego przepisu każdy zamiar łączenia i przekształcenia podmiotów gospodarczych podlega zgłoszeniu Urzędowi Antymonopolowemu. Takiemu samemu obowiązkowi podlega zamiar utworzenia podmiotu gospodarczego w wypad-

ku, gdyby tak utworzony podmiot uzyskał lub zachował dotychczas posiadaną pozycję dominującą na rynku. Właściwe stosowanie tego przepisu pozwala nam wpływać na kształt organizacyjny podmiotów gospodarczych z punktu widzenia ochrony i rozwoju konkurencji oraz oddziaływać na istniejące struktury w poszczególnych segmentach rynku w celu poprawy stanu konkurencji lub usunięcia przeszkód do jej rozwoju. W ramach tych kompetencji staramy się tworzyć warunki do możliwie szybkiej zmiany struktur monopolistycznych powstałych w okresie istnienia gospodarki centralnie planowanej oraz zapobiegać powstawaniu nowego rodzaju struktur o takim właśnie charakterze, które mogą się tworzyć np. w ramach koncentracji kapitałowej, przekształceń przedsiębiorstw państwowych lub komunalnych w spółki prawa handlowego czy też powstawania spółek pracowniczych na bazie likwidowanych przedsiębiorstw.

Szczególnie ważną rolę Urzędu Antymonopolowego w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej jest podejmowanie przemyślanych decyzji, dotyczących przekształceń podmiotów gospodarczych o znacznym potencjale gospodarczym. Sama tylko próba zmiany formy prawnej występowania w obrocie gospodarczym jest w oczywisty sposób niewystarczająca, aby dany podmiot mógł skutecznie stawić czoła konkurentom, w tym coraz silniejszej konkurencji podmiotów zagranicznych. Oprócz tego konieczne są daleko idące działania restrukturyzacyjne. Od ich podjęcia często uzależniamy pozytywną opinię i wydanie pisemnego zawiadomienia o braku zastrzeżeń co do zamiaru przekształcenia. Na koniec chciałbym powiedzieć o jeszcze jednym bardzo ważnym uprawnieniu Urzędu

w ramach budowy konkurencyjnej struktury rynku. Ustawa antymonopolowa daje nam możliwość podziału przedsiębiorstwa państwowego lub spółdzielni albo rozwiązania spółki w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli trwale ograniczają konkurencję lub warunki do jej powstania. Korzystamy z tego przepisu w ramach realizacji „Rządowego programu rozwoju konkurencji”. W ramach tego programu dokonaliśmy podziału kilkunastu przedsiębiorstw działających w otoczeniu rolnictwa. Były to przedsiębiorstwa przemysłu zbożowo-młynarskiego, przedsiębiorstwa nasienne („Centrale Nasienne”) oraz przedsiębiorstwa przemysłu mięsnego. Obecnie przygotowujemy się do podziału przedsiębiorstw przemysłu drzewnego, które tkwią w odziedziczonych ze starego systemu strukturach organizacyjnych. Nie są to, oczywiście, wszystkie zadania Urzędu w rodzącej się gospodarce rynkowej, jednakże formuła wywiadu nie pozwala na bardziej szczegółowe omówienie tej problematyki.

**- Prawo antymonopolowe i prawo o zapobieganiu nieuczciwej konkurencji to dla większości polskich prawników nowe dziedziny. Czy mógłby je Pan krótko scharakteryzować?**

-Będzie to z konieczności charakterystyka ogólna. Trzeba pamiętać o tym, że kraje o utrwalonej gospodarce rynkowej dysponują takim prawem od ponad stu lat. Dysponują też bogatym dorobkiem orzecznictwem i jeszcze bogatszym piśmiennictwem. Dlatego też prawnicy w tych krajach doskonale znają prawo konkurencji i posługują się nim swobodnie, gdyż jest to źródło pozyskiwania klientów i możliwość prowadzenia szerokiej praktyki zawodowej. Z pewnym uproszczeniem moż-

na powiedzieć, że pierwszym prawem antymonopolowym było uchwalenie w 1890 r. w USA tzw. Sherman Act. Okres narodzin ustawodawstwa antymonopolowego trwał do mniej więcej lat trzydziestych. Natomiast nowoczesne prawo antymonopolowe kształtowało się po II wojnie światowej i proces ten trwał do lat osiemdziesiątych. W Polsce prawo antymonopolowe obowiązuje od niespełna trzech lat. Już to porównanie wskazuje, że powinno ono być przedmiotem zainteresowania polskich prawników, gdyż w najbliższej przyszłości spotkają się oni z silną konkurencją zagranicznych kancelarii adwokackich, specjalizujących się w prowadzeniu tego typu spraw. Takie kancelarie mają już swoje siedziby w Warszawie.

Konkurencja jest ściśle związana z zagwarantowaną w Konstytucji RP, a powtórzoną w ustawie o działalności gospodarczej, zasadą wolności gospodarczej i jest nieodzownym elementem wolnego rynku. Jednakże, jak każde prawo, musi ona podlegać ochronie. Ochrona ta powinna obejmować nie tylko wolność konkurencji, ale i jej uczciwość. W toku współzawodnictwa może dochodzić do ograniczenia, a nawet likwidacji konkurencji poprzez zdobycie i wykorzystanie pozycji dominującej na rynku. Może także dochodzić do jej deformacji poprzez pozyskiwanie klienta nieuczciwymi metodami. Nadużycie pozycji dominującej lub monopolistycznej oraz niektóre inne zachowania podmiotów gospodarczych, dające antykonkurencyjne efekty na rynku, są przedmiotem zainteresowania ustawy antymonopolowej, a na straży jej przestrzegania stoi Urząd Antymonopolowy jako centralny organ administracji państwowej. Natomiast zachowania sprzeczne z dobrymi obyczajami

(uczciwością kupiecką), podawanie nieprawdziwych wiadomości o innym przedsiębiorcy, wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa, towarów lub usług, naśladownictwo produktów i inne tego typu zachowania są czynami zaliczanymi do nieuczciwej konkurencji. Jednakże dla ochrony przed tego typu zachowaniami nie został powołany żaden specjalny organ. Rozwiązanie takie przyjęte było w obowiązującej do dziś ustawie z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Takie też rozwiązanie zaproponowaliśmy w projekcie nowej ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, która jest w ostatniej fazie procesu legislacyjnego. Po przyjęciu przez Sejm RP skierowana została do Senatu. Trzeba także pamiętać, że nie są to jedyne akty prawne dotyczące ochrony konkurencji w aktualnym stanie prawnym. Oprócz w wyżej wymienionych ustawach, zakazy konkurencji są uregulowane np. w art. 110 kodeksu handlowego, w art. 42 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, art. 25a-25d ustawy o działalności gospodarczej, a ostatnio przepisy o takim charakterze pojawiły się w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, która reguluje dopuszczalny zakres związków personalnych w sferze polityki i gospodarki. Taka jest ogólna charakterystyka i aktualny stan prawny w tej dziedzinie.

**- 19 lutego Sejm uchwalił nową ustawę o zapobieganiu i zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Projekt tej ustawy firmowany był właśnie przez Urząd Antymonopolowy. Co Pan sądzi o tej nowej ustawie?**

– W czerwcu 1991 r. w ramach podziału prac rządowych Urząd Antymonopolowy podjął się trudnego zadania opracowania projektu tej ustawy. Ma ona zastąpić dotychczas obowiązującą ustawę z 1926 r. Trzeba jednak pamiętać, że ustawa ta obowiązuje jedynie w części, gdyż art. 6, 7, 8, 9, 10, 11 ust. 2 oraz art. 12 zostały uchylone przez art. V § 1 przepisów wprowadzających kodeks karny. Przed 1939 r. był to nowoczesny akt prawny, który skutecznie zwalczał nieuczciwe zachowania pojawiające się w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dzisiaj ustawa ta nie stanowi wystarczająco skutecznego instrumentu do zwalczania niektórych zachowań przedsiębiorców, gdyż nie uwzględnia wielu aktów nieuczciwej konkurencji, typowych dla współczesnej gospodarki rynkowej. Ponadto nie przewiduje ona sankcji karnych w razie dokonania szczególnie rażących naruszeń prawa, które są przewidziane we wszystkich współczesnych aktach prawnych regulujących prawo konkurencji. Na rzecz uchwalenia nowej ustawy przemawiało także nasilenie się w ostatnim okresie nieuczciwych działań przedsiębiorców w ich rywalizacji na rynku o zdobycie klientów i zbycie swoich towarów i usług. Prace nad opracowaniem projektu trwały ponad rok. W skład powołanego w tym celu Zespołu wchodziłi wybitni specjaliści w zakresie prawa konkurencji z tak znanych ośrodków akademickich, jak krakowski, poznański, lubelski i warszawski. Poszczególne rozwiązania prawne uwzględniają dorobek polskiej i zagranicznej nauki prawa, najnowsze obce ustawy, i są dostosowane do rozwiązań zawartych w aktach prawa międzynarodowego. Zakres i kształt regulacji zawartych w projekcie jest zgodny z ustaleniami

zawartymi w traktacie o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki oraz postanowieniami Konwencji Paryskiej o ochronie własności przemysłowej, które ustalają minimum tego, co powinno być uznane za nieuczciwą konkurencję przez strony Konwencji. Opracowanie projektu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji stanowi także element realizacji programu dostosowawczego do rozwiązań przyjętych we Wspólnocie Europejskiej w zakresie reguł konkurencji. Tak więc opracowany przez Urząd Antymonopolowy projekt ustawy, po jej wejściu w życie, stać się powinien jednym z podstawowych aktów prawnych gospodarki rynkowej w Polsce. Ustawa zawiera nowoczesne rozwiązania, oparte przede wszystkim na metodzie cywilistycznej. Przepisy karne stanowią jedynie jej uzupełnienie. Zaproponowane w niej rozwiązania powinny doprowadzić do wyeliminowania nieuczciwych praktyk w obrocie gospodarczym, które, stanowiąc nadużycie prawa konkurencji, prowadzą do jej deformacji i fałszowania. Stanowi ona doskonałe uzupełnienie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, której celem jest przede wszystkim ochrona wolności konkurencji.

**– Kiedy ustawa wejdzie w życie doczekamy się zapewne wielu interesujących procesów?**

–Z całą pewnością dojdzie do takich procesów. Zakres podmiotowy ustawy jest bardzo szeroki. Po raz pierwszy wprowadziliśmy do aktu prawnego pojęcie przedsiębiorcy, które zastąpiło pojęcie podmiotu gospodarczego, tak krytykowane przez wielu prawników. Takie rozwiązanie jest zgodne z polską tradycją oraz rozwiązaniami przyjętymi

mi w obcych ustawodawstwach. Zaproponowaliśmy takie rozwiązanie także dlatego, że przepisy projektowanej ustawy odnoszą się nie tylko do podmiotów gospodarczych w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej. Oznacza to, że ustawa może znaleźć zastosowanie do przedstawicieli tzw. wolnych zawodów w takim zakresie, w jakim oni sami albo spółki, w których uczestniczą, występują w obrocie gospodarczym w charakterze przedsiębiorców, jak również do osób fizycznych, które, prowadząc chociażby ubocznie działalność zarobkową, uczestniczą w działalności gospodarczej. Tak ujęty zakres podmiotowy spowoduje z całą pewnością wszczęcie wielu interesujących procesów, wymagających znajomości prawa konkurencji przez polskich prawników. Stanowić to powinno bodziec do objęcia programem szkolenia aplikantów adwokackich, sądowych oraz radcowskich także tej nowej w polskim prawie dziedziny prawa. Przy stosowaniu tej ustawy nie będzie można biernie oczekiwać na podjęcie działań przez specjalnie powołany do tego celu organ państwowy. Zgodnie z projektem ustawy legitymację czynną mają następujące osoby: przedsiębiorcy oraz krajowe lub regionalne organizacje konsumentów i przedsiębiorców. Aby wytoczyć powództwo należy wykazać istnienie dwóch przesłanek: popełnienie czynu nieuczciwej konkurencji i spowodowanie tym naruszenia lub zagrożenia interesu powoda. Wprowadzenie takiego kryterium było konieczne ze względu na brak w projekcie ustawy pojęcia stosunku konkurencji. Przyjęcie takiego rozwiązania zmusza przedsiębiorców do bardziej aktywnego zachowania się w wypadku

nieuczciwej akcji ze strony innego przedsiębiorcy, a przedsiębiorców zajmujących się zawodowo świadczeniem pomocy prawnej, i mających uprawnienia do reprezentowania strony w postępowaniu sądowym, do pogłębiania swojej wiedzy w dziedzinie prawa konkurencji.

**– Pozostańmy chwilę przy prawie antymonopolowym. Mamy już pierwsze interesujące orzeczenia w sprawach przeciwko monopolistom. Które uważa Pan za szczególnie ważne?**

– Prawo antymonopolowe „obrosło” już w stosunkowo liczne orzecznictwo. Podalem na wstępie, że wydaliśmy już 267 decyzji w sprawie stosowania praktyk monopolistycznych, zapadło 68 orzeczeń sądu antymonopolowego. Jeżeli uzupełnię tę wypowiedź informacją, że w trybie przewidzianym w art. 11 i 12 ustawy antymonopolowej wydanych zostało 1 271 decyzji, to propozycja przeprowadzenia na ten temat oddzielnej rozmowy jest w pełni uzasadniona. Tym bardziej, że w praktyce stosowania prawa antymonopolowego pojawiło się wiele interesujących zagadnień natury prawnomaterialnej i prawnoprocesowej, a stanowiska reprezentowane przez Urząd Antymonopolowy, Sąd Antymonopolowy, a także nielicznych glosatorów tych orzeczeń są w wielu punktach rozbieżne. Jeżeli Czytelników „Palestry” zainteresuje ta problematyka, wymagałoby to odrębnej rozmowy poświęconej wyłącznie tym zagadnieniom.

**– Bardzo dziękuję za tę rozmowę i mam nadzieję, że wkrótce porozmawiamy ponownie, tym razem przede wszystkim o orzecznictwie antymonopolowym.**