

# Marek Tadeusiak, Andrzej Tomaszek

---

Aby rozwijała się konkurencja : z adwokatem Markiem Tadeusiakiem, dyrektorem generalnym w Urzędzie Antymonopolowym w Warszawie, rozmawia Andrzej Tomaszek

---

Palestra 37/9-10(429-430), 48-54

---

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.

---

---

## Aby rozwijała się konkurencja

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

– Postępowanie w sprawach praktyk monopolistycznych ma swoją specyfikę. W pierwszym etapie jest to postępowanie administracyjne kończące się decyzją, w drugim zaś – na skutek odwołania od tej decyzji – procesem sądowym. Jak Pan to ocenia?

– Nie jest to najszcześniejsze rozwiązanie. Szukając analogii podobna regulacja prawna miała miejsce w okresie, kiedy od decyzji Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych służyło odwołanie do sądu wojewódzkiego, który rozpoznawał odwołanie od tej decyzji (administracyjnej) stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego, a orzekając co do istoty sprawy, czynił to w formie wyroku. W tym czasie w piśmiennictwie pojawiło się wiele krytycznych uwag kwestionujących trafność tego rozwiązania. Wykładnia odpowiednich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy antymonopolowej prowadzi do wniosku, że postępowanie w sprawach praktyk monopolistycznych składa się z dwóch samodzielnych etapów. Pierwszy z nich to postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym, które jest jednoinstancyjnym postępowaniem administracyjnym, prowadzonym na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjne-

go i według reguł określonych w ustawie o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. W kwestiach nie unormowanych w k.p.a. stosuje się przepisy ustawy antymonopolowej. Postępowanie to kończy się wydaniem decyzji administracyjnej przez Urząd Antymonopolowy. Od decyzji tej, zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 ustawy, służy odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

Jednakże postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Urzędu Antymonopolowego toczy się według przepisów k.p.c. w sprawach gospodarczych. Drugim etapem jest postępowanie cywilne przed sądem antymonopolowym. W mojej ocenie jest to również postępowanie jednoinstancyjne. Nie mamy tu bowiem do czynienia z klasycznym postępowaniem odwoławczym (rewizyjnym), lecz z jednoinstancyjnym postępowaniem cywilnym, którego uruchomienie uzależnione jest od wniesienia odwołania od decyzji wydanej przez Urząd Antymonopolowy. Konsekwencją takiej wykładni jest wniosek, że postępowanie przed sądem antymonopolowym jest w pełni samodzielne i sąd ten może prowadzić postępowanie dowodowe od początku,

a stronami są uczestnicy postępowania administracyjnego. Z tych względów kompetencje decyzyjne sądu antymonopolowego odbiegają od typowych kompetencji sądu odwoławczego. Przepisy szczególne k.p.c. stanowią wyraźnie, że sąd musi rozstrzygnąć sprawę merytorycznie i nie może przekazać jej do ponownego rozpoznania Urzędowi Antymonopolowemu.

Niestety prezentowana przez mnie wykładnia nie jest powszechnie akceptowana, a niektóre orzeczenia sądu antymonopolowego wskazują, że sędziowie orzekający w sprawach odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego traktują postępowanie przed sądem antymonopolowym jako postępowanie rewizyjne i w wypadku uchylecia decyzji Urzędu Antymonopolowego w uzasadnieniu wyroku znajdują się sformułowania typowe dla orzeczeń sądu rewizyjnego, który przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Chciałbym zwrócić uwagę, że sprawa jednoinstancyjności lub dwuinstancyjności w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym rodzi dalsze konsekwencje odnośnie stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym. Dotyczy to chociażby kwestii zażalenia. Trafny wydaje się wniosek, że w trakcie postępowania przed UA nie jest w ogóle dopuszczalne zażalenie na postanowienia UA, podjęte w ramach postępowania w sprawie praktyk monopolistycznych.

Gdyby uznać, że stronom służy zażalenie na postanowienia wydane przez UA w trakcie postępowania administracyjnego, to opierając się na literalnym brzmieniu przepisów, zażalenie

winno być rozpoznane przez właściwy organ odwoławczy, którym może być jedynie organ administracyjny wyższego stopnia. Nie byłby to z pewnością sąd antymonopolowy, co prowadziłoby do niepotrzebnego dualizmu. Dlatego słuszny wydaje się pogląd, że w sprawach praktyk monopolistycznych mamy do czynienia z dwoma odrębnymi postępowaniami jednoinstancyjnymi, w ramach których nie ma możliwości wniesienia zażalenia, skoro nie ma organu, do którego zażalenie mogłoby zostać wniesione. Jeśli więc w toku postępowania przed UA zostały popełnione jakieś uchybienia, to mogą być one zakwestionowane tylko w ramach odwołania od decyzji UA.

– Wraz z wejściem w życie ustawy o zapobieganiu praktykom monopolistycznym przed sądem stało zadanie wyjaśnienia takich terminów, jak: „rynek”, „porozumienie monopolistyczne” czy „pozycja dominująca”. Które z orzeczeń Sądu Antymonopolowego uważa Pan za szczególnie istotne w tym zakresie?

– Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym wprowadza szereg nowych pojęć. Między innymi pojęcie „rynku”, „porozumienia monopolistycznego” i „pozycji dominującej” oraz monopolistycznej. Definicje tych pojęć znajdują się w ustawie. Jednakże ogólna definicja ustawowa nie może zastąpić wykładni dokonywanej przez organy stosujące prawo.

Trzeba pamiętać, że praktyką monopolistyczną nie jest jakiegokolwiek ograniczenie samodzielności podmiotu gospodarczego przez inny podmiot gospodarczy lub grupę takich podmiotów

stosujących niedozwolone praktyki, chociażby takie zachowanie podpadało pod hipotezę konkretnego przepisu ustawy antymonopolowej. Podstawową przesłanką jest zawsze niezgodne z prawem wykorzystanie władzy rynkowej, do czego niezbędne jest posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej czy też monopolistycznej na rynku krajowym lub lokalnym. Istotą praktyki monopolistycznej jest bowiem wykorzystanie władzy zajmowanej na rynku przez podmiot gospodarczy. Stąd wyłania się potrzeba sprecyzowania pojęcia rynku. Ustawa antymonopolowa nie precyzuje pojęcia „rynek”, chociaż tym pojęciem się posługuje. Nie jest to błąd ustawodawcy. Czytelnej definicji „rynku” nie zawierają także ustawy w krajach o ukształtowanej gospodarce rynkowej. Z tych względów jest to zadanie dla orzecznictwa.

Trzeba pamiętać, że wyznaczając rynek w rozumieniu ustawy antymonopolowej, trzeba go oceniać w ujęciu geograficznym i asortymentowym. Rynek jest to zbiór towarów czy usług aktualnie lub potencjalnie dostępnych w danym obszarze geograficznym, które stanowią lub mogą stanowić substytuty w wypadku niedużej zmiany cen. Trudno jest wskazać praktyczne wskazówki definiowania rynku. Wszelkie wskazówki mają nieco teoretyczny charakter, a próba definiowania jest bardziej sztuką niż nauką. W każdym przypadku rynek odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów jednego rodzaju, które poprzez szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zmiany.

Celem ustawy antymonopolowej jest ochrona konkurencji. Najbardziej bezpośrednią drogą prowadzącą do niszczenia konkurencji jest porozumienie monopolistyczne, na przykład poprzez umawianie się co do wysokości ceny (ustalanie cen i uzgadnianie ofert), limitów produkcji, podziału rynku według klientów czy obszarów. Ustalanie cen, uzgadnianie ofert, alokacja klientów czy rynków geograficznych skierowane są na redukcję sprzedanych towarów. Umowy dotyczące podziału zysków pomiędzy konkurentami są w większości krajów uznawane za bezprawne. Także obowiązująca w Polsce ustawa antymonopolowa zakazuje porozumień monopolistycznych. Przez zakazane prawem porozumienia monopolistyczne rozumie się umowy zawierane między podmiotami gospodarczymi lub niektóre postanowienia tych umów, jakiegokolwiek uzgodnienia dwóch lub więcej podmiotów gospodarczych, uchwały lub inne akty związków podmiotów gospodarczych.

W doktrynie prawa antymonopolowego tradycyjnie rozróżnia się dwa rodzaje porozumień monopolistycznych: poziome (horyzontalne) zawierane między konkurentami (kartele) oraz pionowe (wertykalne) pomiędzy podmiotami uczestniczącymi na różnych rynkach. Generalną zasadą jest to, że porozumienia poziome są zabronione w każdym wypadku, natomiast porozumienia pionowe są zabronione tylko w sytuacji, kiedy mogą prowadzić do zmniejszenia konkurencji poziomej (między markami). Praktyka wskazuje, że sytuacje takie rzadko mają miejsce. Systemy prawne krajów zachodnich zwykle wprowadzają roz-

różnienie na porozumienia poziome i pionowe. W polskiej ustawie brak takiego rozróżnienia.

Uważam, że takie zróżnicowanie w przypadku gospodarki w stanie przejściowym jest wskazane, chociażby po to, aby pouczyć przedsiębiorców o zakazanych porozumieniach pionowych oraz uchronić UA przed zalewem wnioskami, które z powodów podanych wyżej nie mogą być traktowane jako rodzaj zabronionej praktyki monopolistycznej.

Wreszcie „pozycja dominująca”. Jej wyznaczenie, zgodnie z przyjętą przez sąd antymonopolowy (wbrew językowej wykładni art. 4 ustawy) praktyką monopolistyczną, nie jest jakimkolwiek ograniczeniem samodzielności kontrahenta lub konkurenta przez podmiot gospodarczy, względnie grupę takich podmiotów stosujących praktyki monopolistyczne, chociażby nawet zachowanie to wyczerpywało hipotezę przepisu ustawy antymonopolowej. Zdaniem sądu antymonopolowego dla istoty praktyki monopolistycznej ważne jest, aby ograniczenie samodzielności związane było z wykorzystaniem niezgodnie z prawem władzy rynkowej przez podmiot lub podmioty stosujące taką praktykę. Ustawa definiuje pozycję dominującą wskazując, że posiada ją podmiot gospodarczy, który nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Nadto w ustawie zawarte jest domniemanie, że podmiot gospodarczy posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 procent. Jest to oczywiście domniemanie wrzuszalne i w ramach postępowania przed UA, jak i przed sądem antymonopolowym można dowodzić, że mi-

mo posiadania w rynku udziału przekraczającego nieznacznie 40 procent pozycja podmiotu gospodarczego nie jest pozycją dominującą w rozumieniu ustawy antymonopolowej. W konsekwencji może zaistnieć sytuacja, że podmiot gospodarczy, który posiada udział w rynku poniżej 40 procent, może zostać uznany przez UA lub sąd antymonopolowy za posiadający pozycję dominującą, jeżeli zostanie wykazana druga przesłanka, to znaczy, że nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym.

**– Praktyka monopolistyczna to nie tylko określone zachowanie na rynku. Mogą być nią także niektóre przekształcenia własnościowe, czy też pewien sposób tworzenia nowych podmiotów gospodarczych. Czy tutaj mamy interesujące orzecznictwo?**

– Odpowiadając na to pytanie trzeba wyraźnie zaznaczyć, że ustawa zawiera regulacje dotyczące dwóch zupełnie różnych kompetencji UA. Poza zwalczaniem praktyk monopolistycznych UA ma wpływać i oddziaływać na kształtowanie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych. Jest to uregulowane w rozdz. 3 ustawy antymonopolowej. Stanowi to ważne uprawnienie UA. Odpowiednie stosowanie tych właśnie przepisów ustawy pozwala na kształtowanie konkurencyjnej struktury rynku już w momencie ich utworzenia, połączenia jak i przekształcenia, co jest zjawiskiem nader częstym w okresie przekształceń własnościowych i prywatyzacji. Zdarzają się jednak przypadki, kiedy sądy rejestrowe z naruszeniem ustawy antymonopolowej wpisują do rejestru podmioty gospodarcze, mimo braku opinii UA.

Skutkuje to koniecznością wszczynania postępowania naprawczego, co w konsekwencji prowadzi do rozwiązania utworzonego z naruszeniem prawa podmiotu gospodarczego.

– **Jest chyba pewną prawidłowością, że uczestnikami postępowań antymonopolowych są często wielcy producenci samochodów, producenci energii oraz potężne firmy telekomunikacyjne?**

– Jest to bardzo ważne pytanie, gdyż dotyczy kwestii tzw. monopolu naturalnych oraz problemu pozycji monopolistycznej na rynku krajowym. Chciałbym zauważyć, że posiadanie przez podmiot gospodarczy pozycji monopolistycznej lub dominującej nie jest przez ustawę antymonopolową traktowane jako praktyka monopolistyczna. Sama pozycja będąca wynikiem działalności gospodarczej prowadzonej zgodnie z prawem, nie jest przedmiotem zainteresowania UA. Urząd prowadzi co prawda rejestr podmiotów gospodarczych o pozycji monopolistycznej, lecz sama pozycja na rynku nie stanowi wystarczającej podstawy do wszczęcia postępowania. Trzeba pamiętać, że każdy podmiot gospodarczy dąży w ramach swojej działalności do uzyskania jak największej siły rynkowej. Póki czyni to pozostając w zgodzie z przepisami prawa, nie narusza ustawy antymonopolowej. Dopiero wykorzystanie posiadanej pozycji rynkowej w stosunkach z innymi kontrahentami stanowić może praktykę monopolistyczną. Firmy mające pozycję monopolistyczną często stosują praktykę polegającą na zawyżaniu cen w sytuacji, gdy nie spotykają się z konkurencją na rynku. Ma to miejsce np. przy takich podmiotach, jak: Telekomunikacja Polska, Poczta Polska, Zakłady Energetyczne, a do niedawna także po-

lscy producenci samochodów. Jednakże na podstawie ustawy antymonopolowej UA może ingerować tylko w takie działania ograniczające konkurencję, które przybierają postać zakazanych prawem praktyk monopolistycznych. Samo tylko podwyższenie ceny przy posiadaniu pozycji monopolistycznej nie stanowi jeszcze zakazanej praktyki. W toku postępowania antymonopolowego trzeba wskazać, że podwyższenie ceny nastąpiło wskutek monopolistycznego porozumienia cenowego polegającego na ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen oraz zasad ich kształtowania między konkurentami w stosunkach z osobami trzecimi lub pobieraniu nadmiernie wygórowanych cen. Udowodnienie takiej praktyki nie jest łatwe, gdyż podmioty o takiej pozycji potrafią przedstawić taką kalkulację kosztów, z której wynika, że mimo stosowania nadmiernie wygórowanej ceny osiągają z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej niewielki zysk.

W tych warunkach UA niechętnie zajmuje się kontrolą cen i z perspektywy ponad trzyletnich doświadczeń dochodzimy do wniosku, że jedynym skutecznym sposobem zwalczania takich zachowań podmiotów o pozycji monopolistycznej lub dominującej jest dopuszczenie konkurenta do udziału w dużym rynku. Można to uzyskać w drodze liberalizacji importu, prowadzenia odpowiedniej polityki celnej w taki sposób, aby konkurencja zagraniczna wymusiła na podmiotach o pozycji monopolistycznej na rynku krajowym zachowania prokonkurencyjne. Przykładem skuteczności takich działań może być rynek samochodowy. W momencie wprowadzenia liberalnych ceł na samochody, polski producent został zmuszony przez

konkurencję zagraniczną do obniżenia cen swoich produktów oraz poprawy ich jakości. Obecnie przeważa jednak tendencja do ochrony polskiego producenta, a wysokie cła na samochody importowane czyni je niekonkurencyjnymi cenowo w stosunku do rodzimego produktu.

**– Monopoliści szkodzą zatem nie tylko swoim rynkowym konkurentom, ale ustalając wysokie ceny godzą w interesy konsumentów?**

– W zasadzie każda praktyka monopolistyczna narusza interesy konsumentów. Preambuła do ustawy antymonopolowej wyraźnie wskazuje, że celem ustawy jest zapewnienie rozwoju konkurencji oraz ochrona interesów konsumentów. Jednakże realizacja tego zadania przez UA nie polega na występowaniu z roszczeniami typowo konsumenckimi. Wydając decyzję zakazującą stosowanie określonej praktyki, UA w sposób pośredni chroni konsumenta przed niekorzystnymi dla niego zachowaniami podmiotów gospodarczych. Ustawa antymonopolowa nie zezwala jednak na występowanie z roszczeniami na rzecz zindywidualizowanego konsumenta lub grupy konsumentów. Niemniej decyzja UA lub wyrok sądu antymonopolowego stwierdzający stosowanie praktyki monopolistycznej stanowić będzie istotny dowód w postępowaniu wszczętym przez konsumenta i ułatwi zaspokojenie jego roszczeń.

**– Jak wynika z relacji w środkach masowego przekazu – mam tu na myśli informacje o praktykach monopolistycznych przedsiębiorców pogrzebowych czy Telewizji Polskiej – z monopolami można spotkać się w każdej dziedzinie...**

– Nie tyle może z monopolami, co

z praktykami monopolistycznymi. Jak już wcześniej powiedziałem, posiadanie pozycji monopolistycznej nie zawsze jest niezbędną przesłanką do stwierdzenia monopolistycznej praktyki. Aby jednak zaistniała, wystarczy stwierdzenie nadużycia posiadanej pozycji dominującej. Rozrzut tematyczny spraw prowadzonych przez UA jest bardzo duży. Zajmujemy się wielkimi potentatami przemysłowymi oraz niewielkimi firmami, które szukają ochrony w UA przed zakazanymi praktykami. Kilka tygodni temu UA wydał decyzję w sprawie sporu między producentami wódek koszernych. Spór, jaki rozgorzał w tej sprawie, miał oczywiście podłoże gospodarcze. Chodziło bowiem o dochody płynące z produkcji i obrotu wódką koszerką. Wódka ta sprzedawana jest głównie na rynek wewnętrzny nabywcom na ogół obojętnym na religijne przeznaczenie tego trunku. Aspekt wyznaniowy nie miał tutaj pierwszoplanowego znaczenia. Musieliśmy się jednak zajmować pojęciem koszerności, które rozumiane jest najczęściej jako atrybut wyrobu mówiący o pozostawaniu w zgodzie z wymogami religii judaistycznej. W toku postępowania doszliśmy do wniosku, że brak jest podstaw do wyznaczenia rynku wódek koszernych. Jeśli chodzi o wyroby alkoholowe, to dla praktykującego religijnie koszerność ma znaczenie przez jeden tydzień w roku. Stąd uznaliśmy, że w aktualnych realiach, istniejących w Polsce, produkcja wódek koszernych ma charakter typowej działalności gospodarczej, którą zgodnie z obowiązującym prawem każdy może prowadzić na równych zasadach i ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycz-

nym może zostać zastosowana. Pogląd ten podzieliło Biuro ds. Wyznań Urzędu Rady Ministrów.

W trakcie działalności UA pojawiły się też sprawy dotyczące usług pogrzebowych wykonywanych przez podmioty gospodarcze, w tym także kościelne. Sprawy te okazały się wielce skomplikowane, gdyż należało sięgnąć do przepisów prawa kościelnego. Nie było to łatwe, gdyż w grę wchodzi tutaj przepisy kodeksu prawa kanonicznego, a także przepisy prawa partykularnego (prawa miejscowego), do których przepisy kodeksu kanonicznego niejednokrotnie się odwołują. Zapisy zawarte w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej okazały się niedostatecznie precyzyjne. Dla wydania decyzji w tym postępowaniu istotne znaczenie miała kwestia, czy udział niekościelnych żałobników w uroczystościach pogrzebowych jest w jakiś sposób ograniczony przepisami prawa kościelnego. Postępowanie w tej sprawie toczy się, gdyż uznaliśmy, że wzajemne stosunki pomiędzy osobą prawa kościelnego a podmiotem gospodarczym przy organizowaniu czynności kultu publicznego kościoła, w tym także w zakresie organizacji religijnej uroczystości pogrzebowej, podlegają regulacji ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. To tylko dwa przykłady ilustrujące rozrzut tematyczny spraw rozstrzyganych przez Urząd Antymonopolowy.

– Na zakończenie – jeśli można – dwie kwestie dotyczące zagadnienia nieuczciwej konkurencji. Pan prezydent podpisał niedawno nową ustawę o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Tekst przyjęty ostatecznie przez sejm 16.04.1993 r. różni

się od pierwotnego projektu z 1991 roku. W szczególności zabrakło określenia terminu dla sądu na rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie powództwa i upoważnienia sądu *expressis verbis* do ustanawiania w ramach zarządzenia tymczasowego zakazu importu lub eksportu określonych towarów w sprawach cywilnych dotyczących nieuczciwej konkurencji. Jakie argumenty przeważały?

– Proces legislacyjny związany z uchwaleniem ustawy o nieuczciwej konkurencji trwał blisko dwa lata. W toku prac legislacyjnych ścierały się różne poglądy i nie wszystkie propozycje zawarte w projekcie ustawy, przygotowanym przez UA, zostały przez sejm przyjęte. Dotyczy to także przepisów o zabezpieczeniu powództwa oraz możliwości ustanowienia w ramach zarządzenia tymczasowego zakazu importu lub eksportu określonych towarów. Podstawowym argumentem było to, że wszelkie zmiany dotyczące postępowania zabezpieczającego powinny znaleźć się nie w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, lecz w kodeksie postępowania cywilnego. Jest to oczywiście trafny pogląd. Jednocześnie jednak w czasie dyskusji w komisjach sejmowych argumentowano, że nie powinniśmy w ramach prac nad tą ustawą nowelizować k.p.c., gdyż od dawna trwają prace nad jego nowelizacją i będzie można wprowadzić pewne zmiany w przepisach dotyczących zabezpieczenia powództwa. Niestety prace nad zmianami w przepisach k.p.c. przedłużają się i w momencie wejścia w życie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji konieczne będzie stosowanie przepisów o zabezpieczeniu powództwa w dotychczasowym brzmieniu.

– Dziękuję Panu za rozmowę.