

Mateusz Błachucki
Polska Akademia Nauk

Historia, stan obecny oraz perspektywy rozwoju polskiego prawa antymonopolowego

Wprowadzenie

Prawo antymonopolowe to relatywnie nowy dział publicznego prawa gospodarczego. Wydaje się jednak, że pomimo swojej względnie krótkiej historii stało się ono nieodzowną częścią tego prawa oraz jedną z podstawowych gwarancji wolności gospodarczej w Polsce. Prawo antymonopolowe w Polsce w pełni rozwinęło się dopiero po 1989 r. Nie oznacza to jednak, że wcześniej nie było ustawodawstwa antymonopolowego. Z takimi przepisami można się bowiem było spotkać zarówno w Polsce międzywojennej, jak i pod koniec lat 40. XX w. Przedmiotem artykułu jest omówienie najważniejszych etapów w rozwoju polskiego prawa antymonopolowego oraz analiza jego stanu obecnego oraz możliwych kierunków zmian. Tytuł artykułu odzwierciedla kolejność prezentacji zagadnień.

Omawianie rozwoju prawa antymonopolowego należy zacząć od wprowadzenia definicji tej gałęzi prawa, tak, aby nie było wątpliwości, jaki jest zakres przedmiotowy prezentowanych rozważań. W literaturze przedmiotu spotkać się można z wieloma definicjami prawa antymonopolowego¹. W prezentowanym artykule przyjęto, że prawo antymonopolowe to zespół norm prawa publicznego zapobiegających zachowaniu przedsiębiorców zmierzającemu do wyeliminowania konkurencji i ustanowieniu w zamian prywatnego monopolu². Definicja

¹ Szerzej zob. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa 2012, s. 38–40.

² L. Pace, *European Antitrust Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2007, s. 35.

ta wydaje się najbardziej operatywna i skupia się na istocie regulacji antymonopolowej. Prawo antymonopolowe dzieli się na dwie podstawowe grupy przepisów. Pierwsza grupa to przepisy zakazujące antykonkurencyjnych porozumień grupowych (kartele, antykonkurencyjne porozumienia wertykalne) oraz indywidualnych. Drugą grupę stanowią przepisy o antymonopolowej kontroli łączenia przedsiębiorców. Mimo wspólnego celu obydwu grup przepisów prawa antymonopolowego sposób ich stosowania oraz przesłanki interwencji antymonopolowej są odmienne. Razem jednak tworzą całościowy system przepisów nakierowany na ochronę dobrobytu społecznego poprzez zagwarantowanie istnienia wolnej konkurencji na rynku.

Ustawodawstwo antymonopolowe w Polsce międzywojenne

Do roku 1933 r. nie było w Polsce ustawodawstwa regulującego kompleksowo problematykę karteli³. Jediną podstawę walki z pewnymi negatywnymi aspektami kartelizacji gospodarki stwarzały ustawy szczególne⁴. Pierwszą polską ustawą dotyczącą kwestii karteli była ustawa o kartelach z dnia 28 marca 1933 r.⁵. Ustawa ta odzwierciedlała ówczesne poglądy na kwestię kartelizacji gospodarki. Uchwalenie ustawy kartelowej poprzedziły liczne debaty, stworzono też wiele projektów ustaw przewidujących różne rozwiązania⁶. Głównym założeniem ustawy z 1933 r. było to, że zawieranie porozumień kartelowych nie jest zakazane, jednakże warunkiem ich legalności jest oficjalna rejestracja kartelu. Umowy kartelowe musiały być zawierane, w formie pisemnej, pod rygorem nieważności (art. 2) i notyfikowane Ministrowi Przemysłu i Handlu, który prowadził rejestr karteli (art. 3). Minister miał obowiązek odmowy wpisania kartelu do rejestru, jeżeli umowie sprzeciwiał się dobro publiczne (art. 4). Następnie musiał złożyć wniosek do Sądu Kartelowego w celu unieważnienia umowy (art. 5). Sąd Kartelowy utworzony został przy Sądzie Najwyższym. Jednakże, mimo organizacyjnej więzi, Sąd Kartelowy był sądem odrębnym orzekającym w trybie rewizyjnym⁷. Był to sąd ławniczy o przewadze elementu prawniczego, wzorowany na Niemieckim Sądzie Kartelowym⁸. Ustawa z 1933 r. nie zawierała żadnych przepisów

³ Polska nie była wyjątkiem, gdyż podobna sytuacja dotyczyła większości państw europejskich.

⁴ Przede wszystkim trzeba wymienić tu ustawę o zwalczaniu lichwy wojennej z dnia 2 sierpnia 1920 r., Dz.U. RP 67, poz. 449.

⁵ Dz.U. RP 83, poz. 651.

⁶ Dokładnie omawia je A. Podolska-Meducka, *Projekty ustawy kartelowej w Polsce międzywojennej*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2002, z. 2.

⁷ A. Podolska, *Polska ustawa kartelowa w II Rzeczypospolitej*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2000, z. 1–2, s. 173.

⁸ A. Podolska-Meducka, *Sąd Kartelowy w Polsce i jego orzecznictwo w latach 1933–1945*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2001, z. 2, s. 86.

mono-
orzepi-
praktyk
ndywi-
czenia
itymo-
opolo-
akiero-
nieniu

anej

nplek-
wnymi
erwszą
z dnia
westie
ne de-
wiąza-
orożu-
ści jest
w for-
istrowi
r miał
ziwiał
Karte-
ny zo-
zi, Sąd
Był to
emiec-
episów

europ-

2 sierp-

między

o-Histo-

33-1935

dotyczących kontroli koncentracji przedsiębiorców. Ustawa kartelowa odegrała istotną rolę w walce z niektórymi kartelami w Polsce okresu międzywojennego. Co więcej, wraz z nasilaniem się tendencji centralistycznych w gospodarce Polski międzywojennej, jej rola zwiększała się, czego wyrazem było uchwalenie w dniu 27 listopada 1935 r. nowelizacji ustawy⁹. Zgodnie z nowymi przepisami Minister Przemysłu i Handlu samodzielnie mógł unieważniać umowy kartelowe. Decyzja Ministra mogła zostać zaskarżona do Sądu Kartelowego. Nowelizacja wprowadziła także sankcje karne¹⁰. Wkrótce po wejściu w życie nowych przepisów, w grudniu 1935 r., Minister unieważnił 15 umów kartelowych (na 274 istniejących)¹¹. Ustawa z 1933 r. została zastąpiona przez nową ustawę z dnia 13 lipca 1939 r. o porozumieniach kartelowych¹². Ustawa ta wobec agresji Niemiec na Polskę i wybuchu II wojny światowej nigdy nie doczekała się realizacji w praktyce. Przedwojenny model ustawodawstwa antymonopolowego był wyrazem ówczesnych poglądów na prawo antymonopolowe (kartelowe) i jako taki nie wpłynął na dalszy rozwój tego prawa po wojnie.

Ustawodawstwo antymonopolowe w PRL

W okresie PRL nie istniało ustawodawstwo antymonopolowe, co wynikało z założeń polityczno-gospodarczych ówczesnego ustroju. System państwa komunistycznego, bazując na centralnie planowanej gospodarce, nie dopuszczał istnienia wolnej konkurencji. Co więcej, jakiegokolwiek dyskusje o przeciwdziałaniu monopolom byłyby bezprzedmiotowe, gdyż samo państwo stanowiło swoisty zinstytucjonalizowany monopol. W systemie polskiego realnego socjalizmu nie było miejsca na ustawodawstwo antymonopolowe, gdyż państwo samodzielnie organizowało i kontrolowało działalność podmiotów gospodarczych¹³. Istniejące w PRL monopole zwane były też monopolami społecznymi (dla odróżnienia od klasycznych monopolów w gospodarce wolnorynkowej)¹⁴. Cechą konstytutywną tych monopolów społecznych było zało-

⁹ Dz.U. RP Nr 86, poz. 529.

¹⁰ Więcej zob. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, Państwo i Prawo 1998, z. 7, s. 42.

¹¹ Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki samostanowienia rządu*, Kwartalnik Historyczny 1972, nr 1, s. 83.

¹² Dz.U. RP 63, poz. 418.

¹³ S. Sołtysiński, J. Trojanek, *Proces koncentracji produkcji i usług a zagadnienie ochrony interesów konsumenta w PRL*, Studia Prawnicze 1978, nr 1, s. 23. Warto jednak zauważyć, że ustawodawstwo antymonopolowe istniało w niektórych krajach realnego socjalizmu, tj. Węgry czy Jugosławia – szerzej zob. I. Wiszniewska, A. Kawecki, *Problem legislacji antymonopolowej w systemie ustrojowej gospodarki*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 10, s. 259–260.

¹⁴ J. Trojanek, *O potrzebie i ekonomiczno-prawnych sposobach przelamywania monopolistycznych praktyk w gospodarce społecznej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1973, nr 3, s. 50.

żenie, że im silniejszy jest taki monopol, tym bardziej jest zobligowany do działania w interesie społecznym. Założenia były zupełnie oderwane od rzeczywistości społecznej, a praktyka obrotu uspołecznionego pokazała, że takie ideologiczne miazmaty nie mają szans na realizację nawet w socjalizmie rynkowym¹⁵.

Dopiero na początku lat 80-tych wraz narastającym kryzysem gospodarczym pojawiły się głosy o konieczności uchwalenia ustawy niwelującej negatywne skutki monopolizacji gospodarki¹⁶. W wyniku wielu debat w dniu 28 stycznia 1987 r. uchwalona została ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej¹⁷. Ustawa skierowana była przeciwko ustanawianiu nowych struktur monopolistycznych wprowadzając kontrolę łączenia przedsiębiorców. Podkreśla się, że od samego początku funkcją ustawy była ochrona konsumentów równoległe do ochrony i rozwoju konkurencji¹⁸. Pomimo formalnie szerokiego zakresu podmiotowego i przedmiotowego¹⁹ ustawa zawierała wiele wyłączeń²⁰, które skutecznie uniemożliwiły realizację celów ustawy. Organem antymonopolowym został Minister Finansów, zaś sądem właściwym do rozpatrywania spraw antymonopolowych stał się Naczelny Sąd Administracyjny.

Ustawodawstwo antymonopolowe po 1989 roku

Wraz ze zmianą ustroju polityczno-gospodarczego w Polsce nastąpiła także zmiana polskiego prawa antymonopolowego. Ustawa antymonopolowa z 1987 r. nie była najdoskonalszym instrumentem demonopolizacji gospodarki, co spowodowało konieczność jej zmiany. W dniu 5 grudnia 1989 r. rząd przedstawił projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym wraz z uzasadnieniem²¹. Projekt ów był częścią pakietu ustaw gospodarczych mających zmienić gruntownie charakter polskiej gospodarki. Nowa ustawa z dnia z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom

¹⁵ J. Trojanek, *Ustawa antymonopolowa z 1987 roku. (Próba oceny podstawowych założeń)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1987, nr 4, s. 1.

¹⁶ Przykładowo zob. S. Soltysiński, *O potrzebie ustawodawstwa zwalczającego praktyki monopolistyczne i nieuczciwą konkurencję*, Państwo i Prawo 1982, z. 12, czy I. Wiszniewska, *O funkcji ustawy antymonopolowej*, Państwo i Prawo 1982, z. 10.

¹⁷ Dz.U. Nr 3, poz. 18.

¹⁸ I. Wiszniewska, *Praktyki monopolistyczne w świetle ustawy antymonopolowej*, Państwo i Prawo 1987, z. 7, s. 33.

¹⁹ J. Trojanek, *Ustawa antymonopolowa z 1987 roku. Próba oceny podstawowych założeń*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1987, nr 4, s. 5.

²⁰ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 października 1988 r. w sprawie określenia jednostek gospodarczych, do których nie stosuje się ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, Dz.U. Nr 39, poz. 309.

²¹ Druk sejmowy nr 112.

vany do
od mo-
że tak-
mie n-

monopolistycznym²² miała charakter bardziej rozbudowany i zawierała pod-
stawowe przepisy materialne i procesowe. Ustawa wprowadzała ściślejszą kon-
kretnie antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców, w sposób szeroki okre-
słała swój zakres przedmiotowy²³.

spodzie-
j nego
w dniu
ktykom
la prze-
ąc kon-
funkcją
konku-
dmiot-
żliwiab
Finan-
ych sta-

Ustawa antymonopolowa z 1990 r. zawierała obszerny katalog praktyk
monopolistycznych uznawanych za nielegalne, wprowadzając jednocześnie
zasadę eksterytorialnego stosowania polskiego prawa antymonopolowego²⁴.
Pewnym paradoksem ustawy było to, że główne pojęcie, tj. praktyki monopo-
listycznej nie zostało wyjaśnione, a jedynie wskazano rodzaje tych praktyk.
W stosunku do ustawy antymonopolowej z 1987 r. wprowadzono nowe po-
jęcie praktyk monopolistycznych, tj. nadużywanie pozycji dominującej.

Za zakazane grupowe praktyki monopolistyczne ustawa antymonopolowa
z 1990 r. uznawała m.in. narzucanie uciążliwych warunków umów, przyno-
szących podmiotowi gospodarczemu narzucającemu te warunki nieuzasad-
nione korzyści, uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez
drugą stronę innego świadczenia, nie związanego z przedmiotem umowy,
którego nie przyjęłaby lub nie spełniłaby mając zapewnioną możliwość wy-
stąpienia, podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub
rodzajowych, czy ustalenie lub ograniczenie wielkości produkcji, sprzeda-
ży lub skupu towarów. Analizując katalog praktyk warto zauważyć, że bazo-
wał on na katalogu z ustawy antymonopolowej z 1987 r. poszerzając go
o nowe praktyki nazwane. Co jednak nie do końca zrozumiałe, ustawa anty-
monopolowa z 1990 r. traktowała jako formy praktyk monopolistycznych trans-
akcje koncentracyjne²⁵.

piła tak-
opolowa
i gospo-
i 1989 r.
onopoli-
staw go-
spodarki
aktykan-

Drugą istotną grupą praktyk monopolistycznych były praktyki polegające
na nadużywaniu pozycji dominującej. Przez pozycję dominującą ustawa an-
tymonopolowa z 1990 r. rozumiała *pozycję podmiotu gospodarczego, polega-
jącą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku
krajowym lub lokalnym; domniemywa się, że podmiot gospodarczy ma pozycję
dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 30%*²⁶. Jako zakazane na-
dużywanie pozycji dominującej ustawa uznawała m. in. przeciwdziałanie

²² Dz.U. Nr 14, poz. 88.

²³ W. Rakoczy, *Podmiotowy zakres stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopo-
listycznym*, Przegląd Prawa Handlowego 1993, nr 15, s. 8.

²⁴ Na temat zasady eksterytorialności w prawie antymonopolowym zob. R. Molski, *Ekstery-
torialne stosowanie prawa ochrony konkurencji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
1992, nr 3.

²⁵ Były to koncentracje polegające na: 1. nabywaniu udziałów lub akcji spółek bądź majątku
podmiotów gospodarczych, jeżeli skutkiem takiego nabycia mogłoby być istotne osłabienie kon-
kurencji oraz 2. łączeniu przez tę samą osobę funkcji dyrektora, członka zarządu, rady nadzor-
czej lub komisji rewizyjnej w konkurujących ze sobą podmiotach gospodarczych, z których co
najmniej jeden posiada ponad 10% udziału w rynku.

²⁶ Jako ciekawostkę można dodać, że ustawa z 1990 r. wprowadzała kwalifikowaną postać
pozycji dominującej, tj. pozycję monopolistyczną. Pozycja taka polegała na tym, że podmiot ją
posiadający nie spotykał się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym.

uksztaltowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych lub innych podmiotów, odmowę sprzedaży lub skupu towarów, dyskryminującą niektóre podmioty gospodarcze przy dostępie do alternatywnych źródeł zaopatrzenia lub zbytu, czy nieuczciwe oddziaływanie na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży, oraz sprzedaż poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów. Umowy zawarte w wyniku doprowadzenia się przez przedsiębiorcę/ów ww. praktyk były absolutnie nieważne, chyba że były *one niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej nie powodują istotnego ograniczenia konkurencji*. To wyłączenie nie miało jednak zastosowania do trzech rodzajów praktyk, które nie mogły być uzasadnione.

Ustawa antymonopolowa z 1990 r. wprowadzała przepisy o kontroli łączenia przedsiębiorców. W art. 11 ust. 1 stanowiła ona, że *zamiar łączenia i przekształcenia podmiotów gospodarczych podlega zgłoszeniu Urzędowi Antymonopolowemu. Zamiar utworzenia podmiotu gospodarczego podlega zgłoszeniu w razie gdy podmiot ten mógłby uzyskać pozycję dominującą na rynku lub jedna ze stron tworzących nowy podmiot gospodarczy pozycję taką posiada*. Konstrukcja tego przepisu była o tyle interesująca, że wprowadzając test oceny koncentracji jednocześnie określał on zakres obowiązku zgłoszenia koncentracji. Podstawowym testem oceny koncentracji był test dominacji. Jednakże uzupełniająco ustawa antymonopolowa z 1990 r. przewidywała test istotnego ograniczenia konkurencji dla koncentracji uznawanych za praktyki monopolistyczne (art. 4 ust. 1 pkt 3). Taki dualizm był raczej trudny do wyjaśnienia i mógł wywoływać problemy w praktyce orzeczniczej organu antymonopolowego²⁸.

Ciekawym rozwiązaniem, które nie zostało powtórzone w żadnej kolejnej ustawie antymonopolowej, było wprowadzenie kompetencji organu antymonopolowego do podziału lub rozwiązania przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni oraz spółek prawa handlowego posiadających pozycję dominującą na rynku, jeżeli trwale ograniczają konkurencję lub warunki jej powstawania (art. 12 ust. 1)²⁹. W tym celu Urząd Antymonopolowy mógł wydać decyzję nakazującą podział przedsiębiorstwa lub spółdzielni albo rozwiązanie spółki, określając warunki i termin tego podziału lub rozwiązania. Dodatkowo, Urząd Antymonopolowy został także wyposażony w uprawnienie do wydania decyzji nakazującej ograniczenie działalności gospodarczej podmiotu gospodar-

²⁷ Były to: 1. ograniczanie, mimo posiadanych możliwości, produkcji, sprzedaży lub skupu towarów, w szczególności prowadzące do podwyższania cen, 2. wstrzymywanie sprzedaży towarów prowadzącego do podwyższania cen, 3. pobieranie nadmiernie wygórowanych cen.

²⁸ Szerzej zob. M. Błachucki, *Ewolucja regulacji testów oceny koncentracji w polskim prawie antymonopolowym*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, H. Gronkiewicz-Waltz i K. Jaroszyński (red.), C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 41 i n.

²⁹ M. Błachucki, S. Józwiak, *Sankcje strukturalne w prawie antymonopolowym jako narzędzie administracyjnoprawne*, [w:] *Sankcje administracyjne*, R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 456.

w sytuacji stwierdzenia, że podmiot gospodarczy posiada pozycję dominującą na rynku. Przepisy te nie doczekały się jednak skutecznego wdrożenia.

Na podstawie ustawy antymonopolowej powołano nowy organ – Urząd Antymonopolowy będący centralnym organem administracji państwowej. Urząd Antymonopolowy podporządkowany był Radzie Ministrów, która powoływała i odwoływała jego Prezesa (art. 17). Ponadto Urząd Antymonopolowy składał się z delegatur terenowych i centrali w Warszawie. Zadania Urzędu Antymonopolowego obejmowały m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, badanie kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji, prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych posiadających pozycję monopolistyczną na rynku krajowym, czy prowadzenie badań stanu koncentracji gospodarki oraz przedstawienie zainteresowanym podmiotom wniosków w sprawie działań zmierzających do zrównowoczenia rynku. Organ antymonopolowy został wyposażony w szerokie uprawnienia śledcze, włącznie z prawem przeprowadzania kontroli u podmiotów gospodarczych. W zakresie proceduralnym ustawa antymonopolowa z 1990 r. zawierała jedynie szczątkowe przepisy, a w zakresie nieuregulowanych stosowało się k.p.a.

Istotna zmiana w stosunku do ustawy z 1987 r. dotyczyła właściwości sądu rozpostrzegającego środki prawne od orzeczeń organu antymonopolowego³⁰. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy od decyzji Urzędu Antymonopolowego przysługiwało odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego. Sąd Antymonopolowy został utworzony na w trybie art. 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³¹ na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1990 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego³².

Ustawa antymonopolowa z 1990 r. była wielokrotnie nowelizowana. Szczególnie znaczenie miała zmiana z 1995 r.³³. Nowelizacja ta wprowadziła nowe definicje konkurenta, przychodu oraz poszerzoną definicję podmiotu gospodarczego. Ponadto poważnej zmianie uległy przepisy o kontroli koncentracji, wprowadzono m.in. sankcje za ich naruszenie. Zmieniono także katalog praktyk monopolistycznych oraz uszczegółowiono przepisy proceduralne, m.in. poprzez wprowadzenie odwołania do przepisów k.p.c.³⁴. Bardzo istotne zmiany

³⁰ Na temat przyczyn tej zmiany zob. M. Błachucki, *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce historia i ustroj*, UOKiK, Warszawa 2011, s. 8 i n.

³¹ Dz.U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25, ze zm.

³² Dz.U. Nr 27, poz. 157.

³³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz.U. Nr 41, poz. 208.

³⁴ M. Król-Bogomilska, *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym cz. I*, Glosa 1995, nr 8, s. 5.

miały miejsce w 1996 r., kiedy to uchwalono ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki w administracji publicznej³⁵. Ustawa ta poszerzyła kompetencje organu antymonopolowego, w szczególności powierzając mu funkcję ochrony interesów konsumentów, co znalazło swój formalny wyraz w nowej nazwie organu, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ustawa antymonopolowa z 1990 r. została zastąpiona przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r.³⁶.

Ustawa antymonopolowa z 2000 r. stanowiła istotny przełom w rozwoju polskiego prawa antymonopolowego. Jak wskazuje uzasadnienie projektu ustawy została uchwalona z uwagi na konieczność harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym, dostosowanie do nowej Konstytucji³⁷ oraz chęć usprawnienia systemu ochrony konkurencji w Polsce³⁸. Ustawa ta oparta była na nowoczesnych rozwiązaniach. Łączyła ochronę konkurencji i konsumentów i powierzała ją jednemu organowi. Zakres zakazanych praktyk antykonkurencyjnych oraz kontrola koncentracji wzorowane były na prawie unijnym. Ustawa zawierała przykładowy katalog antykonkurencyjnych porozumień przedsiębiorców (art. 5) oraz form nadużywania pozycji dominującej (art. 6). Zakaz nadużywania pozycji dominującej miał charakter bezwzględny. Nadużycia miały charakter wyjątków dozwolonych z wyłączeń indywidualnych i grupowych (art. 7) oraz reguły *de minimis* (art. 6). Kontrola koncentracji oparta była o obowiązek notyfikacji zbudowany na kryteriach obiektywnych (obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji – art. 12 ust. 1) oraz subiektywnych (udziałów w przedsiębiorstwach uczestniczących w koncentracji – art. 13 ust. 2). Była to definicja koncentracji, ale wprowadzono katalog zamknięty transakcji uznawanych za koncentracje (art. 12 ust. 2). Podstawowym testem koncentracji był początkowo test dominacji (art. 17). Testem uzupełniającym był test interesu publicznego (art. 19 ust. 2). Stosunkowo najwięcej zmian dotyczyło przepisów proceduralnych, chociaż jak pokazała praktyka, część z nich nie wytrzymała próby czasu⁴⁰. Ustawa z 2000 r. petryfikowała system kontroli sądowej aktów administracyjnych wydawanych przez Prezesa UOKiK przez sądy powszechne (art. 78).

³⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 496.

³⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 6 czerwca 2000 r., Druk Sejmowy nr 1996, s. 44–45.

³⁹ R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 3, s. 176.

⁴⁰ Więcej zob. M. Błachucki, *Charakter prawny postępowania antymonopolowego*, [w:] *Najnowsze problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Kolonia Libris, Wrocław 2009, s. 793 i n.

Ustawa antymonopolowa z 2000 r. była kilkakrotnie zmieniana. W wyniku nowelizacji z 2004 r.⁴¹ stosowany w kontroli koncentracji test dominacji zastąpiony został testem istotnego ograniczenia konkurencji, w wersji, która obowiązuje do dzisiaj. Rozszerzono także obowiązek notyfikacyjny dodając kryterium subiektywne – uzyskania pozycji dominującej (art. 13a)⁴². Nowelizacja ta zmieniła pojęcia konsumenta, grupy kapitałowej oraz wprowadziła możliwość wydawania decyzji tymczasowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. W omawianym okresie zmianie uległa pozycja prawna Prezesa UOKiK. W pierwotnym brzmieniu ustawa antymonopolowa z 2000 r. wprowadzała szerokie gwarancje niezależności tego organu w postaci konkursu na to stanowisko, kadencyjności i gwarancji nieodwołalności. Wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁴³, Prezes UOKiK stracił te gwarancje. Zmiana ta została oceniona jednoznacznie negatywnie⁴⁴.

Polskie prawo antymonopolowe w 2013 r.

Ustawa antymonopolowa z 2000 r. została zastąpiona przez obecnie obowiązującą ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁵. Ustawa ta wprowadziła kilka zmian w polskim prawie antymonopolowym. Najważniejsze dotyczyły odstąpienia od wszczynania na wniosek przedsiębiorców antymonopolowych w sprawach antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców, likwidacji instytucji podmiotu zainteresowanego oraz ograniczenia obowiązku notyfikacyjnego, przez wyłączenie z pozeń transakcji umieszczeniowych i koncentracji personalnych, odstąpienie od kryterium subiektywnego i podniesienie progów obrotowych. Zmiany te były oceniane pozytywnie⁴⁶, jak i negatywnie⁴⁷. Można natomiast wyrazić pewną wątpliwość, czy ograniczony zakres zmian oraz ich ewolucyjny charakter rzeczywiście wymagał przyjęcia nowej ustawy⁴⁸.

⁴¹ Zmiana wynikała z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 93, poz. 891.

⁴² Wcześniej kryterium subiektywne służyło ograniczeniu obowiązku notyfikacyjnego – zob. art. 13 ust. 2 ustawy antymonopolowej z 2000 r. w wersji pierwotnej.

⁴³ Dz.U. Nr 170 poz. 1217.

⁴⁴ M. Król-Bogomilska, *Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego*, *Przebieg Przewidywania Sądowego* 2009, nr 6, s. 5.

⁴⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

⁴⁶ A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło, *Nowa uokik z 2007 r. – kolejny krok w kierunku doskonalenia podstaw publicznoprawnej ochrony konkurencji w Polsce*, *Przebieg Ustawodawstwa Gospodarczego* 2007, nr 4, s. 2 i n.

⁴⁷ A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło, *Nowa uokik z 2007 r.: krytyczna analiza niektórych rozwiązań*, *Przebieg Ustawodawstwa Gospodarczego* 2007, nr 5, s. 13 i n.

⁴⁸ U. Nestoruk, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, *Dodatek do Monitora Ustawodawstwa Gospodarczego* 2007, nr 15, s. 3.

Ustawa antymonopolowa nie wprowadziła żadnych zmian w systemie instytucjonalnym wdrażania prawa konkurencji. Organem odpowiedzialnym za publicznoprawne wdrażanie prawa antymonopolowego pozostał Prezes UOKiK. Kompetencje organu antymonopolowego nie uległy zmianie. Jest to centralny organ administracji rządowej, który działa przy pomocy swojego aparatu pomocniczego. UOKiK składa się z centrali oraz delegatur. Podział zadań pomiędzy jednostkami organizacyjnymi urzędu reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej centralnej i trzech delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴⁹. Ustawa wprowadziła dualizm jurysdykcyjny sądów cywilnych administracyjnych w sprawach antymonopolowych⁵⁰. Jednakże podstawowe znaczenie ma Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów utworzony na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego⁵¹ oraz sądy powszechne, które rozpatrują środki prawne od aktów administracyjnych podejmowanych przez Prezesa UOKiK.

Praktycznie niezmiennym pozostał system reguł materialnoprawnych dotyczących przeciwdziałania antykonkurencyjnym praktykom przedsiębiorców. Utrzymany został przykładowy katalog antykonkurencyjnych porozumień przedsiębiorców (art. 6) oraz form nadużywania pozycji dominującej (art. 7). Od zakazu antykonkurencyjnych porozumień ustawa przewidywała wyłączenia na podstawie reguły *de minimis* (art. 7) oraz wyłączenia indywidualnego (art. 8 ust. 1). Ponadto, na podstawie art. 8 ust. 2, Rada Ministrów przyjęła pięć wyłączeń grupowych⁵².

W zakresie przeciwdziałania antykonkurencyjnym porozumieniom przedsiębiorców coraz większe znaczenie odgrywa program łagodzenia kar (art. 51 *leniency*)⁵³. Istotne znaczenie miało stworzenie podstaw prawnych tego programu na podstawie art. 109 ustawy antymonopolowej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej w celu jej obniżenia⁵⁴. Wydaje się jednak, że program ten powinien być skierowany przede wszystkim na zwalczanie zmów kartelowych, a nie antykonkurencyjnych porozumień wertykalnych.

⁴⁹ Dz.U. 2009 r. Nr 107, poz. 887.

⁵⁰ Szerzej na ten temat zob. M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011, s. 140 i n.

⁵¹ Dz.U. Nr 166, poz. 1254.

⁵² Dokładna lista zob. M. Błachucki, *Polish competition law. Commentary, case law and notes*, UOKiK Warszawa 2013, s. 122 i n.

⁵³ Szerzej na temat tego programu zob. B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁵⁴ Dz.U. 2009 Nr 20, poz. 109.

Sosunkowo największe zmiany ustawa antymonopolowa z 2007 r. wprowadziła w systemie kontroli koncentracji. Zmiany te miały na celu ograniczenie obowiązku notyfikacyjnego przez wyłączenie transakcji mniejszościowych koncentracji personalnych, odstąpienie od kryterium subiektywnego i podniesienie progów obrotowych. Wprowadzono także nowy typ koncentracji, tj. przejęcie części mienia innego przedsiębiorcy. Dodatkowo uchwalone zostały przez Radę Ministrów dwa rozporządzenia wykonawcze z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorców⁵⁵ oraz w sprawie sposobu obliczania obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji. Niestety, wprowadzone w 2007 r. zmiany nie wytrzymały próby czasu⁵⁶. Zmiany w zakresie obowiązku notyfikacyjnego doprowadziły do sytuacji, w której organ antymonopolowy zajmuje się irrelewantnymi z punktu widzenia rynku polskiego transakcjami eksterytorialnymi, a nie może już badać koncentracji o charakterze lokalnym, które wpływać mogą istotnie na sytuację rynkową w Polsce. Wprowadzenie pojęcia przejęcia części mienia innego przedsiębiorcy jako typu koncentracji zostało dokonane asystemowo i w sposób niechlujnie pod względem legislacyjnym, co powoduje groźne konsekwencje dla praktyki systemu kontroli koncentracji. Podobnie rozróżnienie pomiędzy utworzeniem wspólnego przedsiębiorcy, a nabyciem współkontroli wywołuje wiele wątpliwości praktyczne⁵⁷. Oznacza to, że dokonane w obecnie obowiązującej ustawie zmiany uczyniły system kontroli koncentracji niejasnym i do pewnego stopnia nieefektywnym.

Szczególną cechą prawa antymonopolowego jest szerokie wykorzystanie instrumentów prawa miękkiego. Prezes UOKiK wydał wiele tego rodzaju aktów⁵⁸. Akty prawa miękkiego nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, ale odgrywają znaczenie praktyczne przy jego stosowaniu. Są one kodyfikacją praktyki administracyjnej Prezesa UOKiK, a ich rolą jest zwiększenie przejrzystości i pewności prawnej jego działania⁵⁹. Można się zastanawiać, czy niektóre z wyjaśnień wydanych przez Prezesa UOKiK nie przekraczają w materię ustawową, co było przedmiotem krytyki w literaturze przedmiotu⁶⁰.

⁵⁵ Dz.U. 2007 r. Nr 134, poz. 937.

⁵⁶ M. Błachucki, *Prawo antymonopolowe wobec deregulacji – przykład przepisów o kontroli koncentracji*, [w:] S. Tyszka (red.), *Deregulacja – jak powstrzymać inflację prawa?*, FR, Warszawa 2012, s. 86 i n.

⁵⁷ Te same stany faktyczne zakwalifikowane do jednego z tych dwóch form koncentracji mogą podlegać lub nie obowiązkowi notyfikacji w zależności od kategorii koncentracji.

⁵⁸ Dokładna lista zob. M. Błachucki, *Polish competition law. Commentary, case law and texts*, UOKiK, Warszawa 2013, s. 122 i n.

⁵⁹ Szerzej na temat aktów prawa miękkiego zob. M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego*, w: *Legislacja administracyjna*, Z. Duniewska, M. Stahl (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 129 i n.

⁶⁰ M. Król-Bogomilska, *Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2009, nr 6, s. 8.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. była kilkakrotnie nowelizowana. Najpoważniejsza zmiana obecnie obowiązującej ustawy antymonopolowej dotyczyła wprowadzenia rozbudowanej regulacji czynności kontrolnych organu antymonopolowego będącego skutkiem uchwalenia ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶¹. Z zupełnie niezamierzonych względów regulacja kontroli została umieszczona w osobnym rozdziale, co mogło sugerować, że stworzono nowy typ postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK, a tymczasem uregulowano jedynie jedną z form zbierania dowodów.

Projekt zmian ustawy antymonopolowej

Obecnie obowiązująca ustawa antymonopolowa została uchwalona 11 lat temu, co jest wystarczającym okresem do oceny jej rozwiązań i zaproponowania zmian. Zapowiedź takich zmian znalazła się w Polityce konkurencyjnej na lata 2011–2013, przyjętej przez Radę Ministrów w 2011 r.⁶². W świetle aktu Prezes UOKiK został zobowiązany do:

1. oceny funkcjonowania programu łagodzenia kar i zaproponowania ewentualnych zmian legislacyjnych,
2. oceny możliwości wprowadzenia dwufazowej procedury konkurencyjnej oraz zaproponowania ewentualnych zmian legislacyjnych,
3. opracowania zmian przepisów dotyczących kontroli,
4. dokonania przeglądu regulacji postępowania antymonopolowego i proponowania zmian eliminujących zidentyfikowane problemy proceduralne,
5. dokonania przeglądu regulacji kar antymonopolowych i proponowania zmian eliminujących przepisy wywołujące spory interpretacyjne.

Wykonując te zadania w maju 2012 r. organ antymonopolowy przedstawił propozycję założeń zmian ustawy antymonopolowej⁶³. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i zaakceptowaniu założeń przez Radę Ministrów Prezes UOKiK przedstawił w listopadzie 2012 r. propozycję nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Po kolejnej rundzie konsultacji społecznych i międzyresortowych przygotowany został ostateczny projekt nowelizacji, który został zaakceptowany przez Radę Ministrów w lipcu 2013 r. a następnie skierowano projekt do Sejmu.

⁶¹ Dz.U. 2009 Nr 18 poz. 97.

⁶² Brak oficjalnej publikacji. Dokument dostępny na www.uokik.gov.pl.

⁶³ Przebieg procesu konsultacji oraz kolejne etapy przygotowania nowelizacji można śledzić na <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314>.

ilkakrotnie
istawy an-
czynności
lenia usta-
ilności go-
niezrozu-
osobnym
wań przed
zbierania

Zgodnie z uzasadnieniem projektu, celem nowelizacji ustawy z o ochronie konkurencji i konsumentów jest *wdrożenie rozwiązań wzmacniających system ochrony konkurencji i konsumentów, wpływających na większą skuteczność obecnie obowiązujących regulacji (szczególnie w zakresie zwalczania karteli, będących najpoważniejszymi naruszeniami konkurencji), oraz na uproszczenie i skrócenie procedur, zwłaszcza w zakresie kontroli koncentracji zgodnie z licznymi postulatami środowisk biznesowych), jak również eliminowanie wątpliwości interpretacyjne wynikłe w toku stosowania aktualnie funkcjonujących przepisów*. Ponadto nowelizacja ma się wpisywać w ogólnowiadany kierunek polityki organów antymonopolowych, które podejmują intensywne działania legislacyjne w celu poprawy wykrywalności najcięższych ograniczeń konkurencji, wzmocnienia pozycji słabszych uczestników rynku, jak również w celu odformalizowania i przyspieszenia stosowanych procedur.

Najważniejsze projektowane zmiany zakładają:

1. wprowadzenie dwuetapowej procedury koncentracyjnej oraz wprowadzenie nowych terminów rozpatrywania spraw koncentracyjnych – 1 miesiąc dla spraw prostych (I faza) oraz 4 miesiące dla spraw skomplikowanych (II faza);
2. prawne wyodrębnienie instytucji kontroli oraz przeszukania oraz usunięcie przepisów powodujących istotne wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie,
3. wprowadzenie tzw. środków zaradczych służących koncyliacyjnemu kończeniu postępowań antymonopolowych w sprawach antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców,
4. wprowadzenie procedury dobrowolnego poddania się karze w sprawach antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców,
5. wprowadzenie odpowiedzialności prawnej osób fizycznych za naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt. 1–6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 101 ust. 1 a–e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
6. doprecyzowanie niektórych warunków, które musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o *leniency*, znowelizowanie przepisów dotyczących obniżania wysokości kary, przeniesienie do ustawy części regulacji obecnie ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów dotyczącym *leniency*, wprowadzenie instytucji *leniency plus*,
7. zmianę regulacji nakładania kar, m.in. doprecyzowanie ustawowych przesłanek dotyczących ustalania wysokości kar,
8. wydłużenie czasu na składanie odwołań od decyzji Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych do 30 dni;
9. przekazanie pełnej jurysdykcji w sprawach kontroli wszelkich czynności Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych sądom cywilnym;
10. inne zmiany redakcyjne i porządkujące.

lona 6 lat
propono-
nkurencji
wielu tego

onowania

oncentra-
nych,

wego i za-
emy pro-

propono-
pretacji

zedstawił
wadzeniu
inistrów,
ji ustawy
tacji spo-
kt nowe-
2013 r.

zna śledzi

Najbardziej kontrowersyjną z zaproponowanych zmian jest wprowadzenie odpowiedzialności antymonopolowej osób fizycznych. Zakres tych zmian był niemal zgodnie krytykowany począwszy do I Prezesa SN⁶⁴, przez radców⁶⁵, prawników specjalizujących się w prawie konkurencji⁶⁶, przedsiębiorców i ich organizacje⁶⁷, a na Rządowym Centrum Legislacji⁶⁸ skończywszy. Wprowadzenie odpowiedzialności antymonopolowej osób fizycznych jest pomysłem zasadnym, ale wątpliwości budzi kształt tej propozycji. Proponowane zmiany w istocie dążą do wprowadzenia quasi-karnej odpowiedzialności osób fizycznych za naruszenia ustawy antymonopolowej. Można wyrazić poważne wątpliwości, czy tak surowe sankcje finansowe mogą być orzeczone w postępowaniu administracyjnym i kontrolowane przez sąd cywilny. W przypadku przedsiębiorców charakter administracyjny sankcji wątpliwość nie powinien budzić, o tyle brak dodatkowych gwarancji procesowych dla osób fizycznych oskarżanych w sprawach antymonopolowych jest trudny do zaakceptowania z punktu widzenia standardów ochrony prawnej. Co więcej, na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Prezes UOKiK mógł już nakładać kary finansowe na osoby fizyczne w przypadku mniej poważnych proceduralnych naruszeń prawa konkurencji. Jednakże organ antymonopolowy nie korzystał z tego uprawnienia. W tej sytuacji dziwić może chęć poszerzenia kompetencji, które do tej pory były i tak niewykorzystywane. Należy jednocześnie podkreślić, że wprowadzenie odpowiedzialności antymonopolowej osób fizycznych jest bardzo pożądane, gdyż jest to bardzo efektywny instrument zwalczania karteli. Wymaga to jednak lepszego przygotowania merytorycznych przepisów i osadzenia ich w obowiązującym systemie prawnym.

Zmiany w systemie *leniency* wydają się źle ukierunkowane. Zamierzano rygorować działanie programu łagodzenia kar i ukierunkować go na najcięższe naruszenia prawa konkurencji dodaje się system *leniency plus*, który polega na dodatkowej redukcji kary w zamian za ujawnienie innego antykonkurencyjnego zachowania przedsiębiorców nie objętych pierwotnym wnioskiem o *leniency*. Wydaje się, że z uwagi na relatywnie niską wysokość obniżenia kary z tego tytułu, proponowana regulacja nie będzie efektywnym instrumentem zwalczania karteli, a jedynie bardziej skomplikuje system nakładania kar.

Propozycje zmian w zakresie systemu kontroli koncentracji nie rozwiązuje żadnego z najważniejszych materialnoprawnych problemów w tym zakresie. Pozostawiają bez zmian próg obrotów światowych, nie wprowadzają

⁶⁴ Dostępna na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>.

⁶⁵ Zob. opinie Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych, czy Uniwersytetu w Białymstoku, dostępne na <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>.

⁶⁶ Zob. opinie Stowarzyszenia Prawa Konkurencji czy Krajowej Rady Radców Prawnych, dostępne na <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>.

⁶⁷ Zob. opinie PKPP Lewiatan czy Pracodawców RP, dostępne na <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>.

⁶⁸ Dostępna na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>.

owadze
n zmian
i aukow
siębior
zywsz
ych jest
ropona
dzialna
na mie
rzekane
y. O ile
pliwośc
ych dla
udny do
o cieka
już na
ych pro
opolowy
oszerze
eży jed
polowej
instru
a odp
nym.
iast sku
jcieższe
y polega
nkuren
ioskiem
nia kary
mentem
kar.
rozwią
tym za
wadza

Wskazano na zmiany w konstrukcji nabycia części mienia i brak jasności, kiedy dana transakcja jest tworzeniem wspólnego przedsiębiorcy, a kiedy objęciem współkontroli nad istniejącym przedsiębiorcą. Proponowane zmiany w zakresie kontroli koncentracji dotyczą głównie kwestii proceduralnych. Bardzo dobrym pomysłem jest wprowadzenie drugiej fazy postępowania, co pozwoli organowi antymonopolowemu na lepszą organizację pracy i zapewnienie odpowiedniego czasu na wymagane czynności dowodowe, zaś przedsiębiorcy mogą zapewne oczekiwać zmniejszenia częstotliwości dokonywania uzupełnień wniosku notyfikacyjnego tzw. WID.

Zupełnie niezrozumiałą jest propozycja zmiany terminu na złożenie odwołania. Proponowana zmiana powoduje, że decyzja koncentracyjna stanie się ostateczna dopiero po 30 dniach od jej doręczenia. Oznacza to, że do tego czasu może istnieć stan zawieszenia transakcji, albowiem dopiero po upływie 30 dni decyzja zyska walor ostateczności.

Uwagi końcowe

Polskie prawo antymonopolowe podlegało daleko idącej ewolucji. Ewolucja ta była skorelowana z trendami światowymi. Przedwojenne prawo kartelowe reprezentowało ówczesne spojrzenie na potrzebę i zakres interwencji państwowej w swobodę gospodarczą przedsiębiorców. W okresie PRL ustawaodawstwo polskie z tego zakresu zasadniczo nie istniało, co było typowe dla państw komunistycznych tego regionu. Prawdziwy przełom nastąpił dopiero w 1990 r. Uchwalona wtedy ustawa stała się ważnym instrumentem demontażu gospodarki i zapewnienia wolnej konkurencji w warunkach transformacji ustrojowej. Kolejne zmiany ustawy z 1990 r. oraz nowa ustawa antymonopolowa z 2000 r. kształtowały się z jednej strony pod wpływem dążenia do doskonalenia i uszczelniania istniejących przepisów oraz integracji europejskiej. Dzięki temu jakość oraz treść polskich przepisów antymonopolowych nie odbiegała od standardów przyzwoitej legislacji. Do czasu uchwalenia ustawy z 2000 r. oraz jej kolejnych nowelizacji możemy mówić o rozwoju polskiego prawa antymonopolowego oraz jego doskonaleniu.

Ustawa o ochronie konkurencji z 2007 r. nie stanowiła żadnego przełomu w rozwoju polskiego prawa antymonopolowego, a wręcz w wielu miejscach zauważalny był regres. Szczególnie widoczne były wprowadzone tą ustawą dysfunkcyjne rozwiązania z zakresu kontroli koncentracji (o czym była mowa wcześniej). Likwidacja postępowań wszczynanych na wniosek nie doprowadziła do szczególnego wzrostu efektywności zwalczania antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców, a za to zniechęciła wielu z nich do angażowania się w spory na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zmniejszono transparentność postępowań antymonopolowych, poprzez li-

21.
iwersyten
5321.
Prawnych
..rel.gov.pl
321.

kwidację instytucji podmiotu zainteresowanego. System *leniency* po szeroki zakres zastosowania służy głównie do wykrywania antykonkurencyjnych porozumień dystrybucyjnych, a nie najgroźniejszych praktyk rynkowych przedsiębiorców. Petryfikacji uległ wadliwy system kontroli sądowej czynności Prezesa UOKiK, który nie zapewnia efektywnego poziomu ochrony dla przedsiębiorców.

W odpowiedzi na potrzebę zmian został zaprezentowany projekt ustawy o zmianach obowiązującej ustawy antymonopolowej. Projekt ten rozwiązuje zaistniałe problemy przy stosowaniu ustawy, jednak wprowadzając nowe regulacje, które mogą budzić pewne wątpliwości. Projekt zawiera wiele dobrych rozwiązań np. dwuetapowe postępowanie antymonopolowe w sprawach koncentracji czy wprowadzenie tzw. środków zaradczych. Nie ma wątpliwości, czy zasługują na taką ocenę wszystkie zmiany dotyczące programu *leniency*. Część nowych propozycji zmian budzi wątpliwości konstytucyjnej, np. wprowadzenie odpowiedzialności antymonopolowej osób fizycznych. Dodatkowo niektóre propozycje, jak np. rozszerzenie kompetencji SOKiK, są nie tylko wadliwe legislacyjnie, ale doprowadzą do osłabienia ochrony sądowej adresatów czynności Prezesa UOKiK. Wydaje się zatem, że choć nowelizacja ustawy antymonopolowej jest potrzebna, należałoby bardziej dopracować jej zakres oraz treść.

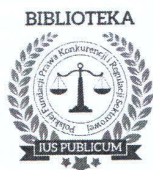
25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej

Tendencje rozwojowe

Pod redakcją

prof. dr hab. Jana Grabowskiego
dr Katarzyny Pokryszki
dr Anny Hołdy-Wydrzyńskiej


GÓRNOŚLĄSKA WYŻSZA SZKOŁA HANDLOWA
im. Wojciecha Korfańtego




UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH

Katowice 2013