ANEKS

Realizacja priorytetów polityki konkurencji w latach 2004-2005

Warszawa 2006

SPIS TREŚCI

WSTĘP 3

1. Realizacja działań w ramach priorytetów horyzontalnych 4

Priorytet A: Współpraca w ramach europejskiej polityki konkurencji 4

Priorytet B: Podnoszenie skuteczności polityki konkurencji 7

Priorytet C: Promowanie zasad konkurencji 14

2. Realizacja działań w ramach priorytetów sektorowych 19

Priorytet D: Tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych podlegających regulacji 19

Priorytet E: Tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w sektorach podlegających specyficznym regulacjom o wyjątkowym znaczeniu dla gospodarki i życia społecznego 41

Priorytet F: Wdrażanie reguł konkurencji na rynkach lokalnych 45

WSTĘP

Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2004 r. Polityka Konkurencji zakładała w latach 2004-2005 realizację określonych priorytetów. W celu umocnienia i ochrony konkurencji w gospodarce zostały określone priorytety horyzontalne oraz sektorowe.

Wśród priorytetów horyzontalnych znalazły się:

A. Współpraca w ramach europejskiej polityki konkurencji.

B. Podnoszenie skuteczności polityki konkurencji.

C. Promowanie zasad konkurencji.

Do priorytetów sektorowych zaliczono:

D. Tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych podlegających regulacji.

E. Tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w sektorach podlegających specyficznym regulacjom o wyjątkowym znaczeniu dla gospodarki i życia społecznego.

F. Wdrażanie reguł konkurencji na rynkach lokalnych.

W ramach przyjętych priorytetów ustalone zostały działania do realizacji. Zostały one podzielone na krótkookresowe oraz średniookresowe. Podział ten wynikał z daty akcesji Polski do struktur europejskich. Datę realizacji części działań, opisanych w ramach poszczególnych priorytetów, wyznaczono przed dniem 1 maja 2004 roku i dlatego też miały one charakter krótkookresowy. Realizację pozostałych działań zaplanowano w całym okresie 2004-2005. Warto również podkreślić, że niektóre z przyjętych do realizacji działań mają charakter długookresowy, wykraczający nawet poza lata 2004-2005.

1. Realizacja działań w ramach priorytetów horyzontalnych

Priorytet A: Współpraca w ramach europejskiej polityki konkurencji

Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało dostosowanie polskiego prawa antymonopolowego do nowego europejskiego systemu ochrony konkurencji, który został określony w *Rozporządzeniu nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie zasad konkurencji określonych w artykułach 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, z mocą obowiązującą wszystkie państwa członkowskie od dnia 1 maja 2004 r.

Rozporządzenie 1/2003 nie wymagało implementacji do polskiego porządku prawnego (obowiązuje bezpośrednio na terenie wszystkich państw członkowskich), niemniej jednak konieczne było stworzenie procedur, umożliwiających podjęcie przez polski organ antymonopolowy stosownych działań ułatwiających współpracę z Komisją Europejską i innymi państwami członkowskimi.

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. od dnia 1 maja 2004 r., polski organ ochrony konkurencji uzyskał kompetencje do samodzielnego prowadzenia – na podstawie krajowych przepisów proceduralnych – postępowań w sprawach o naruszenie art. 81 i 82 Traktatu. W związku z tym celowe było dokonanie takich zmian w polskiej ustawie antymonopolowej, aby prowadzenie postępowań o zasięgu wspólnotowym i współpraca z Komisją Europejską oraz organami państw członkowskich mogły przebiegać sprawnie i nie budzić wątpliwości prawnych związanych z jednoczesnym stosowaniem prawa wspólnotowego i polskiego.

Zgodnie ze znowelizowanymi w 2004 r. przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK jest organem wykonującym zadania nałożone przez TWE oraz przez Rozporządzenie 1/2003, co oznacza, że może nałożyć na

przedsiębiorcę karę przewidzianą przez przepisy krajowe w przypadku naruszenia przez niego art. 81 i 82 TWE.

W ustawie rozszerzono katalog osób mogących przeprowadzać kontrolę u przedsiębiorcy w trybie przewidzianym w ustawie. Umożliwiło to uczestnictwo w kontroli przedstawicielom Komisji w przypadku, kiedy UOKiK wykonuje kontrolę u przedsiębiorcy na zlecenie Komisji Europejskiej, prowadzącej postępowanie w sprawie naruszenia art. 81 lub 82 Traktatu.

Nowelizacja ustawy pozwoliła również na wykorzystanie doświadczenia organu antymonopolowego zebrane w okresie ostatnich trzech latach funkcjonowania przepisów ustawy i dokonanie w nich zmian zwiększających efektywność działania UOKiK.

Europejska Sieć Konkurencji (ECN)

W wyniku przystąpienia do Unii Europejskiej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako polski organ antymonopolowy, stał się również członkiem Europejskiej Sieci Konkurencji (*European Competition Network* - ECN), tj. ściśle współpracuje z urzędami ochrony konkurencji państw członkowskich oraz Komisją Europejską opartej na przepisach Rozporządzenia 1/2003/WE, jak również wytycznych zawartych w obwieszczeniu Komisji[1] oraz wspólnym Oświadczeniu Rady i Komisji.

Powstanie sieci umożliwia skuteczne i jednolite stosowanie wspólnotowych reguł ochrony konkurencji w warunkach decentralizacji. UOKiK, podobnie jak inne narodowe urzędy ochrony konkurencji (NUOK), ma obowiązek stosowania przepisów prawa wspólnotowego w stosunku do praktyk i porozumień mogących wpływać na handel między krajami członkowskimi.

[1] Obwieszczenie Komisji nt. współpracy w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji, Dz. U. WE z 27.04.2004, C 101/43.

W celu wypełnienia zadań związanych z uczestnictwem UOKiK w ECN jeszcze przed dniem 1 maja 2004 r. wypracowano wewnętrzne algorytmy współpracy UOKiK w ramach sieci. Wyznaczone zostały osoby odpowiedzialne za poszczególne obszary współpracy oraz przeprowadzono szkolenie wśród pracowników UOKiK. W Urzędzie powstały specjalnie zabezpieczone stanowiska komputerowe do współpracy w ramach ECN.

Obecnie UOKiK aktywnie uczestniczy w pracach Europejskiej Sieci Konkurencji, prowadząc m.in. postępowania antymonopolowe na podstawie prawa wspólnotowego oraz dokonując wymiany informacji z Komisją. Pracownicy UOKiK biorą również czynny udział w konsultacjach prowadzonych w Komitecie Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących oraz grupach roboczych funkcjonujących w ramach ECN.

Pomoc Publiczna

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej organem nadzorującym udzielanie pomocy przedsiębiorcom na terenie Rzeczpospolitej stała się Komisja Europejska. Prezesowi UOKiK powierzono rolę „pośrednika" między KE a podmiotami udzielającymi pomocy, jak również organu wspomagającego podmioty udzielające pomocy w przygotowaniu notyfikacji. W dniu 30 kwietnia 2004 r. została uchwalona przez Sejm ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, która weszła w życie w dniu 31 maja 2004 r. Określiła ona przede wszystkim kwestie proceduralne dotyczące udzielania pomocy publicznej tj.:

- postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych i pomocy indywidualnej,
- zasady współpracy Prezesa UOKiK z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami pomocy, w zakresie pomocy publicznej,

- zasady reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem I Instancji w sprawach z zakresu pomocy publicznej,
- zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej oraz
- zasady monitorowania pomocy publicznej.

Przedmiotowa ustawa uregulowała, zatem kwestie w odniesieniu, do których prawo wspólnotowe pozostawia każdemu Państwu Członkowskiemu pewną swobodę regulacji.

Ponadto Prezes UOKiK jest organem pośredniczącym w kontaktach z Komisją Europejską w zakresie notyfikowanego środka pomocowego. Organy krajowe zamierzające udzielić pomocy publicznej muszą się porozumiewać z Komisją właśnie za pośrednictwem Prezesa UOKiK. W tym celu organy administracji publicznej, które opracowały projekty programów pomocowych, podmioty udzielające pomocy oraz inne właściwe podmioty zostały zobowiązane do przedstawiania Prezesowi UOKiK informacji niezbędnych do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji, wyjaśnień, uwag lub stanowisk. Prezes UOKiK konsultuje z ww. podmiotami ostateczną treść odpowiedzi, wyjaśnień lub uwag i przekazuje je niezwłocznie Komisji.

Realizując postanowienia przepisów prawa wspólnotowego, Prezes UOKiK raz w roku przedkłada Komisji Europejskiej roczne sprawozdanie obejmujące informacje o wszystkich funkcjonujących w roku poprzednim programach pomocowych.

Priorytet B: Podnoszenie skuteczności polityki konkurencji

Większość z zadań określonych w ramach tego priorytetu dotyczyła organu antymonopolowego, gdyż to właśnie do zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy stosowanie ustawowych reguł ochrony konkurencji. Przyjęte do realizacji zadania dotyczyły zwiększenia skuteczności działania organu antymonopolowego przy zwalczaniu praktyk ograniczających konkurencję. Polegały one m.in. na monitorowaniu rynków w celu wykrywania potencjalnych

zachowań antykonkurencyjnych, ściślejszej współpracy pomiędzy orzecznictwem a analizami rynkowymi na etapie przygotowywania decyzji, a także nowelizacji przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w celu zwiększenia jej skuteczności.

Zwiększenie wykrywalności porozumień ograniczających konkurencję

Głównym działaniem przyjętym do realizacji w ramach wspomnianego priorytetu jest zwiększenie wykrywalności porozumień ograniczających konkurencję, potocznie zwanych kartelami. W tym celu została znowelizowana opisana w poprzednim punkcie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

Niezwykle ważne dla polskiego organu antymonopolowego było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego systemu łagodzenia kar, wzorowanego na funkcjonującym w prawie wspólnotowym tzw. systemie leniency. Ma on na celu ułatwienie wykrywania karteli. Są to praktyki najbardziej niebezpieczne z punktu widzenia konkurencji i najtrudniejsze do wykrycia, prowadzić mogą do znacznego ograniczenia lub nawet do całkowitego wyeliminowania konkurencji na rynku. W związku z tym ich wykrywanie i likwidowanie jest szczególnie istotne, nawet za cenę odstąpienia od nałożenia kary na niektórych przedsiębiorców w nich uczestniczących (większą wartością w tym wypadku jest sama likwidacja kartelu, niż ukaranie wszystkich jego uczestników).

Znowelizowana ustawa zaostrzyła także przepisy dotyczące zwalczania antykonkurencyjnych porozumień. Rozszerzony został katalog zakazanych praktyk ograniczających konkurencję o zmowy przetargowe pomiędzy organizatorem przetargu a jego uczestnikami. Niemniej jednak należy wspomnieć, iż katalog ten ma jedynie charakter otwarty. Ograniczono także zakres stosowania tzw. zasady *de minimis*, wg której porozumienia zawierane przez przedsiębiorców o małej sile rynkowej uznaje się za nieszkodliwe dla konkurencji, a więc w świetle ustawy dozwolone. Zgodnie z nowymi przepisami, najbardziej niebezpieczne dla konkurencji

porozumienia, których przedmiotem jest podział rynku, ustalanie cen, wielkości produkcji lub zbytu są zabronione również wtedy, gdy zawarte są między ww. przedsiębiorcami.

Przyjęta nowelizacja ustawy zaostrzyła również kary pieniężne przewidziane za zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia. Przed zmianą przepisów Prezes UOKiK za stosowanie wymienionych praktyk mógł nałożyć karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1.000 do 5.000.000 euro, jednak nie większej niż 10% przychodu przedsiębiorcy. Obecnie na przedsiębiorców, którzy naruszyli przepisy ustawy dotyczące porozumień ograniczających konkurencję, Prezes Urzędu może nałożyć karę pieniężną do 10% ich przychodów. Kara w wysokości obowiązującej przed nowelizacją ustawy była niedostatecznie dotkliwa, zwłaszcza w przypadku poważnych naruszeń przepisów dokonywanych przez przedsiębiorców o znacznym potencjale ekonomicznym, przez co nie spełniała swojej prewencyjnej funkcji.

Jednocześnie w celu uregulowania wysokości kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK zostały przyjęte wewnętrzne reguły zawierające kryteria ich ustalania.

Wzmocnienie działań kontrolnych

Polityka konkurencji na lata 2004-2005 zakładała również utworzenie w strukturze UOKiK specjalnej komórki zajmującej się zwalczaniem karteli. Ostatecznie zrezygnowano z pomysłu jej utworzenia, na rzecz zespołów roboczych. Powoływane są one w UOKiK w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych, a do takich niewątpliwe należą postępowania w sprawie porozumień ograniczających konkurencję, mające duży wpływ na gospodarkę. Zespoły te tworzone są przez pracowników, którzy nie tylko posiadają doświadczenie w zakresie zwalczania karteli, ale, co jest niezwykle istotne, posiadają również wiedzę na temat danej branży, której porozumienie dotyczy. Rozwiązanie to okazało się bardzo efektywne i mniej kosztowne niż tworzenie nowej komórki organizacyjnej.

Zwiększenie wykrywalności porozumień ograniczających konkurencję związane jest także ze wzmocnieniem działań kontrolnych. Znowelizowana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zaostrzyła kary nakładane na przedsiębiorców za brak współdziałania w toku kontroli. Poprzednie przepisy w tym względzie były niewystarczające i w przypadku przedsiębiorców o dużym potencjale ekonomicznym, nie spełniały swojej prewencyjnej funkcji. Zgodnie z nimi Prezes UOKiK za brak współpracy przedsiębiorcy w toku kontroli mógł na niego nałożyć maksymalną karę pieniężną w wysokości 5 tys. euro. Obecnie Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną stanowiącą równowartość od 1 tys. do 50 mln euro.

Wzrosła również maksymalna wysokość kary pieniężnej, jaką Prezes UOKiK może nałożyć na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy za brak współdziałania w toku kontroli, z dziesięciokrotności do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Ponadto znowelizowane przepisy umożliwiły osobom posiadającym wiadomości specjalne (np. biegłym), niebędących pracownikami Urzędu udział w kontrolach i przeszukaniach.

Jednocześnie Urząd podjął działania mające na celu podniesienie efektywności kontroli i przeszukań. W latach 2004-2005 pracownicy UOKiK odbyli szkolenia z zakresu przeprowadzania kontroli zorganizowane we współpracy z Komisją Europejską oraz Najwyższą Izbą Kontroli. W 2005 r. sześćdziesięciu pracowników UOKiK odbyło trzydniowe szkolenie zorganizowane we współpracy z Policją w zakresie teoretycznych i praktycznych aspektów dokonywania przeszukań w siedzibie przedsiębiorcy.

Analiza ekonomiczna w polityce konkurencji

Również jednym z działań przyjętych w ramach realizacji opisywanego priorytetu było zwiększenie roli analizy ekonomicznej w polityce konkurencji. Od początku istnienia organów antymonopolowych, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w państwach europejskich, największy wpływ na podejmowane przez nie decyzje miały analizy

i interpretacje prawne. Analiza ekonomiczna odgrywała w sprawach antymonopolowych zazwyczaj marginalną rolę.

W ostatniej dekadzie sytuacja zaczęła ulegać zmianie i coraz więcej organów antymonopolowych tworzy komórki zajmujące się analizą ekonomiczną, dostarczające ekonomicznej argumentacji dla toczących się postępowań i podejmowanych decyzji. Zwiększenie roli analizy ekonomicznej w orzecznictwie obserwowane jest w działaniach podejmowanych przez Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji Komisji Europejskiej, która utworzyła stanowisko Głównego Ekonomisty oraz powołała wspomagający go zespół ekonomiczny.

W celu wzmocnienia krajowego orzecznictwa antymonopolowego jeszcze w 2002 roku został stworzony Departament Analiz Rynku (DAR). Jego pracownicy w latach 2004-2005 brali udział w postępowaniach prowadzonych przez komórki orzecznicze, pomagając w takich czynnościach, jak określanie rynku właściwego - produktowego i geograficznego – oraz wyznaczanie pozycji rynkowej badanych przedsiębiorców. Jednocześnie uczestniczyli oni w kontrolach i przeszukaniach prowadzonych przez inne departamenty służąc pomocą z zakresu ekonomii.

Jednym z efektów wzrastającej roli analiz ekonomicznych w polityce konkurencji jest funkcjonujący w Urzędzie system, w ramach którego projekty wszystkich decyzji dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz koncentracji są opiniowane nie tylko przez pracowników komórek orzeczniczych, ale również ekonomistów zatrudnionych w DAR.

Współpraca z innymi organami regulacyjnymi

Kolejnym działaniem przyjętym przez politykę konkurencji na lata 2004-2005 do wykonania było wypracowanie, podpisanie i wdrożenie w życie porozumień pomiędzy organem antymonopolowym a organami regulacyjnymi.

We wrześniu 2004 r. Prezes URTiP zaproponował Prezesowi UOKiK zawarcie ww. porozumienia. Jednak podpisanie takiego porozumienia okazało się bezcelowe, ponieważ w tym okresie weszła w życie nowa ustawa Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 r. wraz z aktami wykonawczymi. W nowych regulacjach została szeroko określona współpraca pomiędzy Prezesem UOKiK a Prezesem URTiP (obecnie UKE). W ramach tej współpracy Prezes UOKiK wydaje m.in. opinię w sprawie zachowania warunków konkurencji w przeprowadzanych przez UKE (URTiP) przetargach na rezerwację częstotliwości (art. 116 ust. 6 ustawy prawo telekomunikacyjne). Wymienione opinie Prezesa UOKiK zostały wydane m.in.. w sprawie przetargów na UMTS i GSM, a także przetargu na częstotliwości z zakresu 3,6-3,8 Ghz na obszarze całego kraju umożliwiających świadczenie usług szerokopasmowego Internetu. Prezes UOKiK na podstawie art. 23 ust. 4 ww. ustawy współpracuje także z Prezesem UKE (URTiP) przy analizie rynków w sprawie ustalenia czy na rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja. UOKiK na bieżąco współpracuje również z pozostałymi regulatorami.

Prezes UOKiK współpracował z Urzędem Regulacji Energetyki oraz z Urzędem Lotnictwa Cywilnego w zakresie prowadzonych przez UOKiK postępowań wyjaśniających oraz antymonopolowych. UOKiK współpracował również z ULC w procesie przygotowywania przez Komisję Europejską „Wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych”.

Ocena wpływu skutków regulacji na konkurencję

Polityka konkurencji na lata 2004-2005 zakładała również wprowadzenie oceny skutków regulacji na konkurencję do schematu uzasadniania projektów aktów prawnych. Instytucją odpowiedzialną za wykonanie ww. działania było Rządowe Centrum Legislacji (RCL).

Wpływ regulacji na konkurencję w dalszym ciągu badany jest w ramach jednego z elementów oceny skutków regulacji (OSR) tj. analizy wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Wydzielenie analizy wpływu regulacji na konkurencję z ww. elementu wymaga odpowiedniej nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów. Rozszerzenie zakresu OSR umożliwiłoby w procesie koordynacji sporządzania OSR wykonywanie przez Rządowe Centrum Legislacji ww. działania. Wspomniany Regulamin nie uległ jednak zmianie w tym zakresie.

Wprowadzenie systemu pomiaru wpływu regulacji na konkurencję zakłada również Krajowy Plan Reform. Jego realizacja jest także przewidziana w ramach jednego z działań polityki konkurencji na lata 2006-2007.

Natomiast w celu poprawy jakości sporządzanych OSR, w tym w zakresie wpływu regulacji na konkurencję, bariery administracyjne, koszty prowadzenia działalności gospodarczej, RCL przygotowało program cyklicznych szkoleń skierowanych do urzędników ministerstw, zaangażowanych w sporządzanie OSR. Szkolenia te umożliwiły upowszechnianie wiedzy i doświadczeń pracowników Zespołu ds. Oceny Skutków Regulacji RCL, a także stanowiły forum wymiany doświadczeń między zespołem koordynującym a pracownikami ministerstw zajmujących się dokonywaniem OSR. W 2004 r. przeprowadzono cykl 5 szkoleń, w których uczestniczyło łącznie 70 osób z Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Infrastruktury.

Sprawozdanie z działalności UOKiK

W ramach oceny realizacji zadań określonych w polityce konkurencji na lata 2004-2005 na początku 2005 r. zostało opublikowane sprawozdanie z działalności Urzędu za 2004 r. Zawiera ono informacje dotyczące wykonywania jego ustawowych zadań, które są jednocześnie priorytetami przewidzianymi do realizacji przez UOKiK w poprzedniej polityce konkurencji.

Podsumowując, podjęte działania przyczyniły się do wzrostu efektywności zwalczania przez UOKiK porozumień ograniczających konkurencję. W latach 2004-2005 do Urzędu wpłynęły pierwsze wnioski leniency. W tym samym okresie przeprowadzono kontrole u 94 przedsiębiorców, w tym u 7 dokonano przeszukań. W wymienionym okresie prowadzono 86 postępowań antymonopolowych w sprawie porozumień ograniczających konkurencję, wydając 53 decyzje, spośród których w 30 stwierdzono stosowanie antykonurencyjnych porozumień. W sumie w latach 2004-2005 za zawieranie przez przedsiębiorców porozumień ograniczających konkurencję nałożono około 28 mln zł kar.

Priorytet C: Promowanie zasad konkurencji

Polityka konkurencji na lata 2004-2005 w obszarze priorytetu promowania zasad konkurencji zakładała wykonanie kilku działań. Za większość z nich odpowiadał UOKiK, niemniej jednak w przypadku szkoleń przedsiębiorców z sektora MSP dotyczących ochrony konkurencji oraz wspierania programów edukacyjnych w zakresie polityki konkurencji, instytucjami realizującymi były PARP oraz MENiS (obecnie Ministerstwo Edukacji i Nauki).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. Nr 51, poz. 458, z późn. zm.) zobowiązuje szkoły, między innymi, do kształtowania etycznych postaw funkcjonowania na rynku. Tematyka ujmująca elementy wiedzy dotyczącej ochrony konkurencji jest uwzględniona w programach obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego w przedmiocie *Podstawy przedsiębiorczości*. Przedmiot ten jest realizowany we wszystkich typach szkół ponadgimnazjalnych. W zakresie szkolnictwa wyższego elementy wiedzy dotyczące teorii ekonomii są ujmowane w programach przedmiotów mikroekonomia lub ekonomia.

Natomiast PARP, ze względu na brak ekspertów znających zagadnienia prawa antymonopolowego (a w szczególności nadużywania pozycji dominującej), nie organizował szkoleń z tego zakresu. Zagadnienia dotyczące nadużywania pozycji dominującej były poruszane jedynie przy okazji innych prezentacji, zwłaszcza tych dotyczących sektora MSP i ich nieuprzywilejowanej pozycji w stosunku do dużych przedsiębiorstw.

Omawiając realizację działań UOKiK warto wspomnieć, iż z badań społecznych przeprowadzanych na zlecenie Urzędu wynika, że znajomość prawa konkurencji wśród uczestników rynku w Polsce jest wciąż niższa niż w krajach „starej Unii". Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw.

Zmianie tego niekorzystnego stanu rzeczy służy polityka informacyjna i edukacyjna UOKiK. W latach 2004 i 2005 Urząd przeprowadził szereg kampanii mających na celu promowanie zasad konkurencji wśród przedsiębiorców, a także ukazanie pozytywnych dla konsumentów efektów wynikających ze zwalczania praktyk antymonopolowych. Oprócz konferencji, publikacji i szkoleń, a także bieżącej działalności informacyjnej, po raz pierwszy na tak szeroką skalę Urząd przeprowadził liczne akcje edukacyjne.

Przeprowadzone badania socjologiczne

W latach 2004-2005 przeprowadzono na zlecenie UOKiK badanie społeczne na próbie polskich przedsiębiorców, obejmujące problematykę konkurencji pt.: „Postawy i wiedza polskich menadżerów na temat prawa ochrony konkurencji" (UOKiK/IPSOS).

Badanie wykazało stosunkowo niską świadomość prawa antymonopolowego, zwłaszcza wśród sektora MSP, bowiem tylko 63% firm za całkowicie niedopuszczalne uznaje wcześniejsze uzgadnianie warunków ofert przetargowych. Natomiast dla aż 25% firm dopuszczalne są porozumienia dotyczące wielkości produkcji. Stosunkowo niski jest też wśród przedsiębiorców poziom wiedzy na temat możliwości ubiegania się o pomoc

publiczną. Tylko co drugi z badanych menadżerów uważa, że jego firma może ubiegać się o taką pomoc.

Wyniki badania zostały zaprezentowane opinii publicznej oraz posłużyły między innymi do opracowania elementów strategii promowania prawa ochrony konkurencji w środowiskach polskiego biznesu.

Współpraca ze środkami masowego przekazu oraz organizacja konferencji prasowych i naukowych zorganizowanych przez UOKiK

W latach 2004 - 2005 UOKiK wydał łącznie 104 komunikaty prasowe (w tym 50 w 2004 roku i 54 w 2005 roku) oraz zorganizował 9 konferencji i spotkań dla mediów, dotyczących ochrony konkurencji i pomocy publicznej.

Najważniejsze z punktu widzenia środków masowego przekazu okazały się sprawy związane przede wszystkim z wielkimi przedsiębiorstwami o zasięgu ogólnopolskim, takimi jak: Telekomunikacja Polska, PZU Życie, PKP Cargo oraz Polmos Białystok i Huta Częstochowa.

Większość z wydanych komunikatów (70 spraw) odnosiła się do nadużywania pozycji dominującej na rynku. Do najważniejszych należy zaliczyć informacje o postępowaniach przeciwko PKP Cargo w sprawie nadużywania pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych oraz przeciwko Telekomunikacji Polskiej w sprawie nadużywania pozycji dominującej na rynku połączeń międzynarodowych.

W zakresie niedozwolonych porozumień antykonkurencyjnych Biuro Prasowe UOKiK w latach 2004 - 2005 wydało 20 komunikatów. Większość z nich dotyczyła decyzji w sprawie ustalania przez okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne w cennikach wysokości opłat za leczenie zwierząt oraz zmów cenowych korporacji taksówkowych.

W sprawie kontroli koncentracji Biuro Prasowe wydało 8 komunikatów, informując m.in. o zgodzie na przejęcie Huty Częstochowa przez Donbas oraz o przejęciu Polmosu Białystok przez Carey Agri.

W kwestii monitorowania udzielanej pomocy publicznej wydano 6 komunikatów prasowych. Dwa z nich dotyczyły corocznego raportu przygotowywanego przez UOKiK na temat udzielonej pomocy publicznej w 2003 i 2004 roku. Należy także wspomnieć o komunikacie prezentującym stanowisko Urzędu nt. projektu nowelizacji ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

W ramach aktywnej, bieżącej polityki informacyjnej Biuro Prasowe UOKiK w opisywanym okresie udzieliło również ok. 5 tysięcy pisemnych i telefonicznych odpowiedzi na pytania dziennikarzy z zakresu prawa antymonopolowego. Efektem tego było około 5 tysięcy artykułów na temat działalności Urzędu na tym polu, które ukazały się w prasie ogólnopolskiej i regionalnej.

Efektywnej informacji oraz promocji i wyjaśnianiu działań podjętych przez Urząd służyły zorganizowane konferencje i spotkania dla mediów. W latach 2004 - 2005 UOKiK zorganizował dziewięć konferencji dotyczących ochrony konkurencji i pomocy publicznej, w których poruszono m.in. następującą tematykę:

- „Koncentracja na rynku prasy drukowanej Wielkopolski oraz Dolnego Śląska" – 16.02.2004 r.,
- „Wpływ przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na poziom cen" – 26.03.2004 r.,
- „Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów" – 12.05.2004 r.,

W 2005 roku UOKiK zainicjował cykl artykułów poświęconych prawu konkurencji i zagadnieniom związanym z prowadzeniem polityki antymonopolowej. Cykl drukowany na łamach „Rzeczpospolitej" był adresowany do szerokiego grona czytelników – przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorców. Artykuły zostały przygotowane przez pracowników UOKiK.

Z inicjatywy UOKiK w 2005 roku w Programie I Polskiego Radia wyemitowany został cykl ośmiu trzyminutowych audycji edukacyjnych. Miał on na celu przede wszystkim popularyzację wśród wszystkich uczestników rynku wiedzy o polskich i wspólnotowych przepisach z zakresu prawa antymonopolowego oraz korzyści, jakie konkurencja przynosi konsumentom.

UOKiK współfinansował również realizację ww. cyklu oraz zaangażował się w przedsięwzięcie merytorycznie. W każdym odcinku wypowiadali się eksperci UOKiK, którzy w przystępny sposób wyjaśniali podstawowe pojęcia regulacji antymonopolowych oraz kierunki ich rozwoju w Polsce i w Unii Europejskiej.

W latach 2004 – 2005 UOKiK zorganizował 6 konferencji naukowych poświęconych zagadnieniom ochrony konkurencji. Wzięło w nich udział wielu przedstawicieli środowisk zainteresowanych tematyką konkurencji w Polsce i na świecie. Efektem większości z tych konferencji były publikacje prezentujące opinie i doświadczenia zaproszonych gości.

Publikacje na temat ochrony konkurencji

W latach 2004-2005 UOKiK opracował oraz wydał szereg publikacji poświęconych zagadnieniom konkurencji. Do najważniejszych można zaliczyć:

- książkę pt. „Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i w Unii Europejskiej" (studia prawno-ekonomiczne) pod redakcją Cezarego Banasińskiego,
- broszurę „Kontrola koncentracji przedsiębiorców" - kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Europejskiej po 1 maja 2004 roku,
- broszurę „Leniency",
- broszurę pt. „Zakaz praktyk ograniczających konkurencję." Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Europejskiej od 1 maja 2004 r.

Wydane publikacje zostały rozdystrybuowane m.in. wśród organizacji zrzeszających pracodawców, regionalnych i branżowych izb producentów oraz bibliotek uczelni wyższych. Publikacje te są również dostępne w siedzibie UOKiK dla odbiorców indywidualnych oraz w wersji elektronicznej na stronie UOKiK.

Serwis internetowy

W sierpniu 2005 roku uruchomiono zmodyfikowany serwis internetowy Urzędu w języku polskim i angielskim. Znalazły się w nim informacje m.in. na temat:

- bieżących wydarzeń i kampanii społecznych,
- krajowych oraz wspólnotowych aktów prawnych z zakresu ochrony konkurencji,
- wybranych decyzji Prezesa UOKiK ww. zakresie.

Serwis w języku angielskim służy w głównej mierze promocji krajowego ustawodawstwa antymonopolowego i decyzji Prezesa UOKiK wśród przedsiębiorców i instytucji zagranicznych. Ponadto w grudniu 2005 roku witryna internetowa Urzędu została nagrodzona jako najlepsza strona w kategorii witryn administracji rządowej w konkursie Webstarfestival.

2. Realizacja działań w ramach priorytetów sektorowych

Priorytet D: Tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych podlegających regulacji

Wdrażanie konkurencji w telekomunikacji i sektorze mediów elektornicznych

W zakresie wdrażania konkurencji w telekomunikacji polityka konkurencji na lata 2004-2005 przewidywała zadania związane z zakończeniem prac na ustawą – prawo telekomunikacyjne wraz z aktami wykonawczymi do ustawy oraz monitorowanie

i egzekwowanie stosowania się przez uczestników rynku do wymogów wynikających z kolejnych etapów jego liberalizacji. Instytucjami realizującymi były Ministerstwo Infrastruktury (pierwsze działanie) oraz URTiP, obecnie UKE (drugie działanie).

Ustawa Prawo Telekomunikacyjne została uchwalona 16 lipca 2004 r. i weszła w życie z dniem 3 września 2004 r. Jednocześnie zostały do niej wydane akty wykonawcze. Wspomniane regulacje stanowią podstawę prawną do działań związanych z wdrażaniem konkurencji na rynku łączności elektronicznej.

Zgodnie z przepisami Prawa telekomunikacyjnego oraz dyrektyw Unii Europejskiej URTiP rozpoczął procedurę analiz konkurencji na rynkach właściwych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. Analizy te mają na celu ocenę stanu konkurencji na poszczególnych rynkach oraz ewentualne wyznaczenie przedsiębiorcy zajmującego znaczącą pozycję rynkową. Postępowania dotyczące stwierdzenia czy na rynkach właściwych występuje skuteczna konkurencja zostały rozpoczęte na wszystkich 18 rynkach. W tym celu URTiP rozesłał do przedsiębiorców kwestionariusze.

Obecnie UKE jest w trakcie przeprowadzania analiz i przygotowywania projektów postanowień oraz decyzji. Zgodnie z harmonogramem prace nad analizą rynków powinny zakończyć się w IV kwartale 2006 roku.

Polityka konkurencji na lata 2004-2005 przyjęła do wykonania w zakresie radiofonii i telewizji dwa działania, za które odpowiedzialne było Ministerstwo Kultury. Pierwszy z nich, tj. dokończenie prac nad zmianą ustawy o radiofonii i telewizji, zostało zrealizowane. Ustawa została uchwalona w dniu 2 kwietnia 2004 r.

Natomiast nie zostało wykonane działanie dotyczące opracowania projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie ochrony pluralizmu i konkurencji na rynku mediów oraz rozpoczęcia procesu legislacyjnego. Ministerstwo Kultury opracowało

założenia do ww. nowelizacji, a także przygotowało projekt nowelizacji, jednak dalsze prace nad tym projektem nie zostały podjęte do końca kadencji Rządu.

W ramach monitorowania sektora telekomunikacyjnego i mediów elektronicznych w latach 2004-2005 UOKiK prowadził 51 postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (porozumienia i nadużywanie pozycji dominującej). Wydał 29 decyzji, spośród których w 12 stwierdził stosowanie praktyk ograniczających konkurencję.

Jedno z takich postępowań prowadzone było przeciwko Telekomunikacji Polskiej S.A. z wniosku spółki Netia. W jego trakcie stwierdzono, że Telekomunikacja Polska S.A. żądała od abonentów, którzy złożyli w jej jednostkach organizacyjnych zlecenie preselekcji, kopii umowy zawartej z Netią S.A., uzależniając od tego realizację zlecenia. Abonenci byli więc zmuszani do dopełnienia większej, niż wynikająca z obowiązujących przepisów prawa, liczby warunków determinujących możliwość skorzystania z preselekcji, zaś TP S.A. uzyskiwała w ten sposób informacje o treści umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych zawieranych przez operatorów alternatywnych.

Zdaniem Prezesa Urzędu działanie TP S.A., utrudniało abonentom możliwość skorzystania z przysługującego im prawa do swobodnego wyboru operatora świadczącego usługi połączeń międzystrefowych oraz międzynarodowych. Uznał także za prawdopodobne, iż część konsumentów w ogóle zrezygnowała ze zmiany operatora, gdyż spotkała się z żądaniem przedstawienia dodatkowych dokumentów.

Ponadto, w jego opinii, wprowadzenie przez TP S.A. tego rodzaju dodatkowych warunków zapewnia jej wgląd w treść umów zawieranych przez operatorów alternatywnych. To zaś może spowodować jeszcze większe uprzywilejowanie rynkowe Spółki – dając TP S.A. wiedzę o warunkach działania konkurencji oraz możliwość podejmowania czynności wymierzonych precyzyjnie w konkurentów.

Wobec powyższego, Prezes UOKiK na mocy decyzji z dnia 31 grudnia 2004 r. uznał działania Telekomunikacji Polskiej S.A. za praktykę ograniczającą konkurencję i nałożył na Spółkę karę w wysokości 1 mln 401 tys. 192 złotych. Określając jej wysokość organ antymonopolowy wziął pod uwagę fakt, iż TP S.A. wycofała się z zarzucanych jej praktyk. Decyzja nie jest prawomocna, Telekomunikacja Polska S.A. wniosła od niej odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W latach 2004-2005 UOKiK przeprowadził na rynku telekomunikacyjnym oraz w sektorze radiofonii i telewizji szereg postępowań wyjaśniających. Część z nich dotyczyła badań rynku. UOKiK dokonał m.in. analizy rynku telefonii komórkowej oraz rynku szerokopasmowego dostępu do Internetu. Głównym celem analiz było określenie stopnia koncentracji w poszczególnych segmentach rynku oraz warunków konkurencji na nich panujących. Zebrane w toku badań informacje posłużyły do wydania przez Prezesa UOKiK opinii w sprawie zachowania konkurencji w ramach przeprowadzanych przez URTiP postępowań przetargowych na rezerwację częstotliwości UMTS oraz GSM, a także częstotliwości z zakresu 3,6-3,8 Ghz umożliwiających świadczenie usług szerokopasmowego Internetu.

Wdrażanie konkurencji w elektroenergetyce

W ramach polityki konkurencji na lata 2004-2005 jedno z przyjętych zadań przewidywało likwidację kontraktów długoterminowych (KDT) oraz wprowadzenie właściwych zasad rekompensat dla przedsiębiorców. Instytucją realizującą miał być organ wskazany w ustawie.

Według Urzędu Regulacji Energetyki koncepcja dotycząca likwidacji KDT opracowana w roku 2003 budziła wiele wątpliwości natury prawnej i ekonomicznej. Dodatkowe wątpliwości wynikały z opinii Komisji Europejskiej, w której zawarte było stwierdzenie, że program likwidujący kontrakty długoterminowe może zawierać elementy niedozwolonej pomocy publicznej. W związku z tym Zespół ds. Polityki Energetycznej zdecydował o zmianie koncepcji programu oraz dostosowaniu jego

rozwiązań do metodologii przyjętej przez Komisję Europejską w lipcu 2001 r. w „Komunikacie w sprawie metodologii analizowania pomocy publicznej związanej ze zjawiskiem kosztów osieroconych”[2]. Prezes URE współpracował z Ministrem Gospodarki podczas opracowywania rozwiązań zawartych w programie pomocowym oraz był odpowiedzialny za kalkulację kosztów osieroconych.

Opracowany projekt ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych w przedsiębiorstwach w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej został przedłożony Radzie Ministrów w styczniu 2005 roku oraz przekazany do notyfikacji w marcu 2005 r.

Od maja do lipca 2005 roku odbywały się spotkania z ekspertami KE w sprawie rozwiązań zastosowanych w programie. Prace nad zasadniczymi zmianami w sposobie kalkulacji zostały zawieszone w sierpniu br. ze względu na brak rozstrzygnięcia kwestii zawartych w piśmie Komisji Europejskiej (Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji) z dnia 28 lipca 2005 r., dotyczących sposobu kalkulacji kosztów osieroconych.

W związku z Decyzją Komisji Europejskiej z listopada 2005 r. w sprawie wszczęcia, określonej w art. 88 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, procedury formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do zgłoszonego jako program pomocowy projektu ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych w przedsiębiorstwach w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej oraz w stosunku do istniejących umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, podjęto prace dotyczące aktualizacji wyliczeń kosztów osieroconych.

Uchwałą Rady Ministrów Nr 318/2005 z dnia 20 grudnia 2005 określono sposób współdziałania naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w tej sprawie. Zgodnie z załącznikiem do niniejszej ustawy Prezes URE jest odpowiedzialny za

[2] „*Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs”* http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs/en.pdf).

koordynację i nadzorowanie prac, których celem jest uzgodnienie i przyjęcie przez KE programu pomocowego.

Ostatecznie kontrakty długoterminowe nie zostały zlikwidowane z uwagi na brak uzgodnienia z Komisją Europejską programu pomocowego oraz niedokończenia prac nad ww. projektem ustawy w Sejmie przed zakończeniem jego kadencji. Równocześnie część KDT wygasło lub zostało dobrowolnie rozwiązanych. W odniesieniu do pozostałych KDT zakłada się ich rozwiązanie po uzgodnieniu notyfikowanego do KE programu pomocowego.

W latach 2004-2005 w ramach działania monitorowanie rozwoju konkurencji na rynku energii elektrycznej Prezes URE systematycznie prowadził analizę stopnia faktycznego wykorzystania przez uprawnionych odbiorców prawa dostępu do sieci i zmiany sprzedawcy. W okresie tym zmienił się harmonogram otwarcia rynku energii elektrycznej, bowiem w wyniku wdrożenia do prawa krajowego postanowień określonych w Dyrektywie 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej i uchylającej Dyrektywę 96/92/WE, od 1 lipca 2004 r. wszyscy odbiorcy niebędący gospodarstwami domowymi mogli żądać od przedsiębiorstw sieciowych świadczenia usług przesyłania i dystrybucji. Zmiana ta spowodowała, że liczba odbiorców uprawnionych z dniem wejścia nowego harmonogramu zwiększyła się z ok. 6 tys. do ok. 1,7 mln.

Prowadzone przez URE monitorowanie pozwoliło stwierdzić, że liczba odbiorców korzystających z przysługującego im prawa uległa nieznacznemu wzrostowi oraz nadal pozostaje znikoma w stosunku do całkowitej liczby uprawnionych. W 2004 r. wyboru sprzedawcy energii elektrycznej dokonało 78 odbiorców (w 2003 r. było ich 64), przy czym wielkość sprzedanej tym odbiorcom energii stanowiła do 10% (w 2003 r. – 9,5%) całkowitej ilości energii sprzedanej przez spółki dystrybucyjne w tym okresie.

Analizy rynku przeprowadzone przez URE pozwoliły również określić bariery powstrzymujące odbiorców przed skorzystaniem z prawa do zmiany sprzedawcy. Dotyczyły one głównie niekorzystnych dla sprzedawców i odbiorców zasad uczestnictwa w rynku bilansującym prowadzonym przez operatora systemu przesyłowego, kwestii technicznych tj. wysokich kosztów dostosowania układów pomiarowo – rozliczeniowych do wymagań spółek dystrybucyjnych stawianych odbiorcom chcącym zmienić sprzedawcę oraz działań samych przedsiębiorstw dystrybucyjnych, mających na celu skuteczne zniechęcenie odbiorcy, poprzez stosowanie niejasnych zasad i procedur w nieuzasadniony sposób przedłużających zmianę sprzedawcy.

Egzekwowanie obowiązku przedsiębiorstw świadczenia usług dystrybucyjnych odbiorcom korzystającym z prawa wyboru sprzedawcy odbywa się poprzez przyznane Prezesowi URE kompetencje do rozstrzygania spraw spornych między odbiorcami a przedsiębiorstwami świadczącymi tego rodzaju usługi. Należy stwierdzić, że stopień wykorzystania tego środka przez odbiorców nie jest zadawalający, ponieważ niewielu z nich decyduje się na zwrócenie się do organu administracji publicznej z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu. W 2004 r. tylko cztery sprawy, które były rozpatrywane w Urzędzie na wniosek odbiorców, dotyczyły sporów z zakresu świadczenia usług dystrybucji.

Istotnym z punktu widzenia praktycznej realizacji prawa odbiorcy do zmiany sprzedawcy jest m. in.:

- wprowadzenie rozwiązań systemowych dotyczących zasad funkcjonowania rynku bilansującego,
- przygotowanie organizacyjne spółek dystrybucyjnych i wdrożenie przez nie odpowiednich procedur.

W odniesieniu do pierwszego warunku, zasadnicze znaczenie ma Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej. Z tego powodu w trakcie rozpoczętego w 2005 r., przez URE postępowania dotyczącego zatwierdzenia Instrukcji w części dotyczącej bilansowania systemu i zarządzania ograniczeniami systemowymi, szczególną uwagę

zwrócono na zapewnienie sprzyjających odbiorcom oraz sprzedawcom energii elektrycznej zasad uczestnictwa i rozliczania na rynku bilansującym.

Należy spodziewać się, że rozporządzenie wykonawcze do znowelizowanej ustawy – Prawo energetyczne w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego będzie stanowić podstawę nałożenia na spółki dystrybucyjne obowiązku m. in. wdrożenia procedury zmiany sprzedawcy.

Również w związku z koniecznością jak najszybszego wprowadzenia zmian w tym zakresie przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność dystrybucyjną, zostało w 2005 r. przeprowadzone prze URE z przedstawicielami spółek spotkanie informacyjne na temat zasad funkcjonowania przedsiębiorstw, dzięki którym zmiana sprzedawcy przez odbiorcę będzie mogła być skutecznie realizowana.

Kolejnymi działaniami przyjętymi do realizacji w ramach poprzedniej polityki konkurencji było wydzielenie ze struktur PSE S.A., a także ze struktur PGNiG operatora systemu przesyłowego. Za realizację wymienionego działania odpowiadało Ministerstwo Skarbu Państwa oraz Ministerstwo Gospodarki i Pracy

W celu wdrożenia konkurencji w sektorze elektroenergetycznym została powołana spółka PSE - Operator S.A., jako spółka w 100% zależna od PSE S.A. Funkcję operatora systemu przesyłowego w elektroenergetyce pełni ona od 1 lipca 2004 r.

W opinii Ministerstwa Skarbu Państwa istotną kwestią w przypadku funkcjonowania PSE S.A. jest wynikające z przepisów prawa „upaństwowienie" operatora systemu przesyłowego. Zgodnie bowiem z obowiązującymi od maja 2005 roku nowymi przepisami ustawy – Prawo energetyczne, operator systemu przesyłowego działa w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Obecnie prowadzone są działania w zakresie przekazania pod nadzór właścicielski Skarbu Państwa spółki PSE – Operator S.A. wraz z majątkiem sieciowym.

W trakcie realizacji ww. przedsięwzięcia pojawiły się jednak pewne problemy. Podjęte działania w zakresie przekazania majątku sieciowego do tworzonej spółki PSE – Operator S.A. zostały „zablokowane" nierozstrzygniętym problemem podatkowym. Dlatego obecnie Spółka ta realizuje swoje ustawowe funkcje na majątku dzierżawionym od PSE S.A. Dodatkowo niezakończony proces restrukturyzacji kontraktów długoterminowych, uniemożliwia podjecie radykalnych działań. Majątek ten stanowi istotne aktywa z punktu widzenia kredytodawców samego PSE S.A. jak również z punktu widzenia zobowiązań PSE S.A. wynikających z kontraktów długoterminowych.

Zdaniem Ministerstwa Skarbu Państwa, na podstawie przeprowadzonych analiz prawnych związanych z opodatkowaniem transakcji przekazywania majątku sieciowego, a także uwarunkowań wynikających z umów kredytowych, trudno będzie wypracować takie rozwiązanie systemowe, które nie wymagałoby ekwiwalentu rekompensującego PSE S.A. przekazany majątek. Analizy takie są prowadzone w ramach prac nad rozwiązaniami organizacyjnymi funkcjonowania sektora elektroenergetycznego.

W przypadku sektora gazowego w dniu 5 października 2004 r. Rada Ministrów przyjęła program restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. Przyjęcie programu w swych założeniach służyć miało wypełnianiu zobowiązań akcesyjnych Polski wobec Unii Europejskiej, a działania w nim inicjowane miały przyczynić się do realizacji programu wprowadzenia w Polsce konkurencyjnego rynku gazu oraz zapewnić miały poprawę bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W związku z powyższym, w pierwszej kolejności w dniu 16 kwietnia 2004 r., w celu wykonywania funkcji operatora systemu przesyłowego wyodrębniono w ramach struktury Grupy Kapitałowej PGNiG S.A, podmiot PGNiG-Przesył Sp. z o.o. Następnie w dniu 28 kwietnia 2005 r. Skarb Państwa przejął pełną kontrolę

(100% udziałów) nad ww. operatorem systemu przesyłowego, który działa obecnie pod nazwą OGP GAZ-SYSTEM Sp. z o.o.

W dniu 30 czerwca 2004 r. Prezes URE udzielił spółce koncesji na przesyłanie i dystrybucję paliw gazowych na lata 2004-2014, a 1 lipca 2005 r. wydał decyzję, na mocy której GAZ-SYSTEM uzyskała status operatora systemu przesyłowego.

W wyniku przejęciu przez Skarb Państwa kontroli nad Spółką, podjęto działania mające na celu wyposażenie jej w niezbędny majątek, tak aby mogła ona pełnić funkcję operatora systemu przesyłowego w rozumieniu dyrektywy UE i znowelizowanej ustawy – Prawo energetyczne.

Dokonano podwyższenia kapitału zakładowego OGP GAZ-SYSTEM o kwotę 500 mln. zł poprzez przekazanie przez Skarb Państwa dywidendy niepieniężnej pobranej od PGNiG S.A.

Ministerstwo Skarbu Państwa przewiduje, iż w wyniku realizacji założeń polityki dywidendowej, zespół składników majątkowych wchodzących w skład systemu przesyłowego gazu ziemnego będący częścią mienia Spółki PGNiG S.A. będzie systematycznie przekazywany Skarbowi Państwa w formie pobrania dywidendy niepieniężnej z zysku wypracowanego w latach 2005-2009. Efektem końcowym procesu będzie przejście wyżej wzmiankowanych składników majątkowych z aktywów Spółki PGNiG S.A. do aktywów Spółki OGP Gaz – System Sp. z o.o. w proporcji do wypracowanego zysku PGNiG S.A.

Jednocześnie w celu przygotowania systemowych rozwiązań dotyczących operatorów systemów infrastrukturalnych funkcjonujących zarówno w elektroenergetyce jak również na innych rynkach tj. przewozy kolejowe, przesył ropy naftowej i produktów ropopochodnych, przesył paliwa gazowego, planowane jest powołanie zespołu międzyresortowego. W jego skład wejdą przedstawiciele Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Transportu

i Budownictwa oraz przedstawiciele podmiotów gospodarczych, których dotyczą kwestie operatorów infrastrukturalnych.

Jednym z działań przewidzianych do realizacji przez politykę konkurencji na lata 2004-2005 była prywatyzacja przedsiębiorstw w sektorze elektroenergetycznym. Instytucją odpowiedzialną za wykonanie wymienionego działania było Ministerstwo Skarbu Państwa.

Dotychczasowe procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne przedsiębiorstw prowadzone były w oparciu o obowiązujące programy rządowe dotyczące tego sektora tj. „Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego" przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 stycznia 2003 r. oraz „Aktualizację programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego" przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 7 czerwca 2005 r.

Zgodnie z ww. programami rządowymi proces konsolidacji prowadzony był odrębnie w sektorze wytwarzania i w sektorze dystrybucji energii elektrycznej. W wyniku przeprowadzonych procesów konsolidacyjnych spółek dystrybucyjnych zostały utworzone następujące podmioty: ENEA S.A., EnergiaPro Koncern Energetyczny S.A., Enion S.A., Koncern Energetyczny Energa S.A., Wschodnia Grupa Energetyczna S.A. Została również utworzona spółka BOT Górnictwo i Energetyka S.A.

W ramach prowadzonych w latach 2004 – 2005 prac prywatyzacyjnych przeprowadzono w dniu 23.09.2005r. publiczną emisję akcji PGNiG S.A. w celu podwyższenia kapitału zakładowego. Po jej przeprowadzeniu Skarb Państwa posiada w Spółce 84,75% akcji w kapitale zakładowym.

UOKiK w badanym okresie prowadził działania monitorujące stosowanie przepisów antymonopolowych na rynku elektroenergetycznym. W tym celu przeprowadził 48 postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

W wyniku zakończonych postępowań wydano 28 decyzji, wśród których w 15 przypadkach stwierdzono stosowanie praktyk. Prowadzono również ponad 60 postępowań wyjaśniających.

W dniu 30 lipca 2002 r. po otrzymaniu sygnałów, które wskazywały na możliwość naruszenia przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK wszczął z urzędu postępowanie. W wyniku przeprowadzonego postępowania w dniu 20 października 2004 r. została wydana decyzja, w której Prezes UOKiK uznał, iż:

- wprowadzenie przez PSE S.A., zasad grafikowania Minimalnych Ilości Energii (MIE) - polegających na oderwaniu krzywej określającej zapotrzebowanie z Kontraktów Długoterminowych od krzywej określającej całkowite zapotrzebowanie elektroenergetycznych spółek dystrybucyjnych, stanowi praktykę ograniczającą konkurencję. Jednocześnie stwierdził zaniechanie jej stosowania.
- ustalenie przez PSE S.A. na Rynku Bilansującym dla elektroenergetycznych spółek dystrybucyjnych, różnych cen zakupu i sprzedaży energii elektrycznej, stanowi praktykę ograniczającą konkurencję. W przypadku tej praktyki Prezes UOKiK również uznał zaniechanie jej stosowania.

Decyzja nie jest prawomocna. PSE S.A. wniosły odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Urząd Regulacji Energetyki w latach 2004-2005, prowadził systematyczną analizę rynku energii elektrycznej pod kątem oceny warunków konkurencji (zgodnie z kryteriami określonymi w art. 49 ustawy – Prawo energetyczne). Na jej podstawie, w ramach posiadanych kompetencji, z dniem 1 stycznia 2005 r. Prezes URE zwolnił przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf energii elektrycznej, podobnie jak przedsiębiorstwa wytwórcze i obrotu energią, które nie podlegają temu obowiązkowi od 1 lipca 2001 r.

Zwolnienie to nie dotyczy, oprócz operatora systemu przesyłowego, przedsiębiorstw energetycznych posiadających jednocześnie koncesję na przesyłanie i dystrybucję energii elektrycznej (spółek dystrybucyjnych), co najmniej do czasu rozdzielenia działalności sieciowej od obrotu i prawnego wydzielenia operatorów systemów dystrybucyjnych.

Prezes URE na bieżąco analizuje informacje zawarte w materiałach dotyczących spraw prowadzonych w ramach jego kompetencji w zakresie ich zgodności z prawem konkurencji. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości lub informacji budzących wątpliwości, podejmowane są kroki mające na celu ich wyjaśnienie. W procesie monitorowania praw odbiorców na rynku energii bierze udział również, znajdujący się w strukturze organizacyjnej Urzędu, Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii.

Wdrażanie konkurencji w transporcie

W ramach priorytetu wdrażanie konkurencji w transporcie, Urząd Lotnictwa Cywilnego podjął działania mające na celu zapewnienie konkurencji w transporcie lotniczym. Do najważniejszych zrealizowanych działań należały prace nad rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat lotniskowych, które obowiązuje od dnia 1 czerwca 2004 r. Określa ono zasady ustalania opłat lotniskowych na lotniskach użytku publicznego, zapewniając zachowanie zasady niedyskryminacji.

W roku 2005 na mocy decyzji Prezesa ULC zatwierdzone zostały nowe opłaty lotniskowe na ośmiu lotniskach (Warszawa, Rzeszów, Zielona Góra, Bydgoszcz, Gdańsk, Wrocław, Poznań i Katowice). Nowe taryfy opłat lotniskowych zapewniają równe traktowanie użytkowników lotnisk, a tym samym zachowanie konkurencji w transporcie lotniczym.

Ponadto od dnia 1 września 2005 r. obowiązują nowe wysokości opłat nawigacyjnych – na mocy decyzji Prezesa ULC o ich ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym ULC –

ustalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie opłat pobieranych przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, które również zapewniają niedyskryminacyjne traktowanie użytkowników przestrzeni powietrznej.

Istotnym działaniem w zakresie realizacji priorytetu była również implementacja do krajowego porządku prawnego zapisów dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty. Przedmiotowa implementacja miała na celu otwarcie i umożliwienie swobodnego dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych.

Również w przypadku wdrażania konkurencji w transporcie kolejowym podjęto szereg działań. Według Ministerstwa Transportu i Budownictwa w Polsce został w pełni wdrożony I pakiet kolejowy m.in. poprzez zmianę ustawy o transporcie kolejowym wraz z aktami wykonawczymi.

II pakiet kolejowy jest wdrażany zgodnie z terminami wymaganymi w dyrektywach. 16 grudnia 2005 r. został przyjęty przez Sejm projekt zmiany ustawy o transporcie kolejowym. Wdraża on Dyrektywę 91/440/EWG zmienioną Dyrektywą 2004/51/WE, przy zachowaniu przewidzianego w Traktacie Akcesyjnym okresu przejściowego dla liberalizacji rynku tj. prawa dostępu obcych przewoźników do 20% polskiego odcinka sieci TERFN, która to możliwość nie została do dziś wykorzystana. Pełna liberalizacja nastąpi (zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym i Traktatem Akcesyjnym) 1 stycznia 2007 r.

W opinii Ministerstwa Transportu i Budownictwa polski rynek wydaje się być przygotowany na liberalizację przewozów towarowych od 2007 r. Poziom konkurencji na krajowym rynku przewozów towarowych ma tendencję rosnącą. Od 2003 r. rośnie udział małych prywatnych przedsiębiorstw kolejowych, którzy w wymienionym roku posiadali 7% udział w rynku w kategorii tono-km oraz 36% uwzględniając ilość

przewiezionych towarów w tonach. W roku 2005 wartości te wzrosły odpowiednio do 15% (tono-km) oraz do 46% (tony). W wyniku uwolnienia rynku w 2004 r. istotnie wzrósł poziom przewożonych towarów transportem kolejowym i osiągnął wielkość 283 mln ton, co stanowiło 20% wzrost w stosunku do roku 2003. Ponadto na rynku cały czas pojawiają się nowi przewoźnicy.

Obecnie toczą się prace nad pozostałymi zmianami do ustawy, mającymi wdrażać m.in. Dyrektywy 2004/49 (dot. bezpieczeństwa, licencji oraz opłat) oraz Dyrektywy 2004/50 (dot. interoperacyjności), które w lutym 2006 r. będą przedłożone pod obrady Rady Ministrów.

Zgodnie z założeniami II Pakietu Kolejowego zostaną poszerzone zadania Urzędu Transportu Kolejowego, utworzonego w wyniku wdrożenia przepisów wspólnotowych. UTK zajmuje się obecnie interoperacyjnością oraz zagadnieniami bezpieczeństwa.

Ponadto po raz pierwszy polska jednostka badawcza – CNTK – stała się jednostką notyfikowaną, co ułatwi wprowadzenie interoperacyjności.

W chwili obecnej trwają prace, w których uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Transportu i Budownictwa, nad uzgadnianiem Dyrektyw III Pakietu Kolejowego, mającego głównie na celu wprowadzenie liberalizacji rynku międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich i poprawę jakości usług w tym sektorze.

W ramach realizacji działania polegającego na monitorowaniu i egzekwowaniu stosowania się przez uczestników rynków transportowych do wymogów wynikających z kolejnych etapów ich liberalizacji, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego do dnia 31 grudnia 2005 r. udzielił ogółem 136 licencji na wykonywanie przewozów osób lub rzeczy, w tym:

- na wykonywanie przewozów kolejowych osób – 27 licencji,
- na wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy – 65 licencji,
- na udostępnianie pojazdów trakcyjnych – 44 licencji.

Urząd Transportu Kolejowego prowadzi monitoring rynku kolejowego w zakresie:

- wpływu wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej na rozwój tego rynku,
- zapewnienia równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury oraz równoprawnego ich traktowania przez zarządców,
- funkcjonowania rynku kolejowego w stosunku do innych rodzajów transportu, zwłaszcza transportu drogowego.

Wynikiem tych działań są wnioski kierowane do Ministra właściwego ds. transportu w zakresie zmian poziomu stawek proponowanych przez zarządców za dostęp do infrastruktury.

Prezes UTK sprawuje nadzór techniczny nad eksploatacją linii kolejowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego wydając świadectwa bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego, zarządcy infrastruktury oraz użytkownika bocznicy kolejowej. Do dnia 31 grudnia 2005 r. Prezes UTK wydał:

- 26 decyzji przedłużających termin ważności świadectwom bezpieczeństwa dla zarządców i przewoźników kolejowych do dnia 31 sierpnia 2006 r. (uprzednio ważnych do 28 lutego 2005 r.),
- 111 świadectw bezpieczeństwa, w tym dla:
  - przewoźników kolejowych – 30 świadectw,
  - zarządców infrastruktury – 4 świadectw,
  - użytkowników bocznic – 77 świadectw,
- świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego oraz świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdu kolejowego. Do dnia 31 grudnia 2005 r. Prezes UTK wydał 3321 świadectw dopuszczenia.

W zakresie interoperacyjności Urząd Transportu Kolejowego:

- opracował i wydał zgodnie z art.25d ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.) Obwieszczenie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie ustalenia listy właściwych krajowych specyfikacji technicznych i dokumentów normalizacyjnych, których zastosowanie umożliwi spełnienie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności kolei (Dz. Urz. MI Nr 9, poz.62);
- powołał grupy robocze odpowiedzialne za analizę oraz weryfikację i aktualizację wymienionego Obwieszczenia Prezesa UTK z dnia 8 sierpnia 2005 r.;
- rozpoczął ścisłą współpracę z najważniejszymi polskimi zarządcami infrastruktury kolejowej oraz jednostką prenotyfikowaną Centrum Naukowo-Technicznym Kolejnictwa w sprawie zasad dopuszczenia do eksploatacji modernizowanej i nowo budowanej infrastruktury kolejowej po opublikowaniu wymienionego Obwieszczenia Prezesa UTK z dnia 8 sierpnia 2005 r. TSI organizuje cykliczne spotkania z udziałem w/w podmiotów oraz przedstawicieli KE;
- utworzył oraz rozpoczął pracę grupy roboczej zajmującej się wypracowaniem strategii wdrożenia przedmiotowego TAF TSI na terenie RP w związku z oczekiwaniem na opublikowanie i przetłumaczenie na języki narodowe Państw Członkowskich UE Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności dla Aplikacji Telematycznych Transportu Towarowego;
- prowadzi sprawy związane z autoryzacją jednostek certyfikujących i kontrolujących oraz laboratoriów dokonywaną w drodze decyzji Prezesa UTK w zakresie Dyrektywy 96/48/WE dotyczącej interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości oraz Dyrektywy 2001/16/WE dotyczącej interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych. W wyniku prowadzonych spraw dwa wnioski zakończono przyznaniem autoryzacji, dwa są w toku (po audycie wstępnym), a w dwóch kolejnych trwa oczekiwanie na odpowiedź związaną z uzupełnieniem dokumentów przez podmioty. W przypadku czterech wniosków odmówiono udzielenia autoryzacji w związku z brakiem wymaganych dokumentów.

Urząd Transportu Kolejowego aktywnie uczestniczy w procesie dostosowywania polskich aktów prawnych do obowiązującego prawa UE dotyczącego transportu kolejowego. Aktywność ta przejawia się w procesie opiniowania przez UTK przedkładanych przez Ministerstwo Transportu i Budownictwa, projektów nowych oraz zmian w istniejących już ustawach (zwłaszcza w ustawie z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym) oraz aktów wykonawczych do tych ustaw.

Przedstawiciele Urzędu Transportu Kolejowego biorą czynny udział:

- w pracach grup roboczych dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności w transporcie kolejowym, powołanych w ramach Europejskiej Agencji Kolejowej,
- w spotkaniach w sprawie działań w zakresie ERTMS na terenie Polski, zorganizowane przez Ministerstwo Transportu i Budownictwa.

W ramach realizacji omawianego działania UOKiK intensywnie kontroluje rynek transportowy. W latach 2004-2005 UOKiK prowadził 12 postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. W tym okresie zostało wydanych 8 decyzji, w 3 z nich stwierdzono stosowanie praktyk.

Szczególny nacisk pod kątem monitorowania przestrzegania przepisów antymonopolowych położono na rynek przewozu towarów koleją. W latach 2004-2005 Prezes Urzędu wydał trzy decyzje, w których uznał, iż spółka PKP Cargo naruszyła przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nałożył na nią kary pieniężne w łącznej wysokości 70 mln zł.

W jednym z ww. postępowań Prezes Urzędu postawił PKP Cargo S.A. zarzuty stosowania przez tego przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję, polegających na uzależnieniu zawarcia wieloletniej umowy przewozowej od zobowiązania kontrahenta do:

- powstrzymania się od podejmowania działań konkurencyjnych (w grupach towarów objętych umową), zmierzających do wykonywania działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu kolejowych przewozów towarowych,
- korzystania przy realizacji przewozów koleją towarów o poz. NHM (określonych w załączniku do umowy) wyłącznie z usług PKP Cargo,
- korzystania przy przewozie innych towarów, niż wymienione w załączniku nr 1 umowy, z usług transportowych oferowanych przez PKP Cargo na zasadzie preferowanego wyboru, tj. w każdym przypadku, kiedy warunki oferty złożonej przez PKP Cargo nie będą gorsze od warunków zaoferowanych przez innych przewoźników,
- akceptacji postanowienia, iż naruszenie powyższych przepisów umownych będzie uzasadnieniem rozwiązania umowy przez PKP Cargo bez wypowiedzenia,

Działania PKP Cargo S.A. uznano za praktykę ograniczającą konkurencję polegającą na nadużyciu pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji oraz narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści. Spółce nakazano zaniechanie ww. praktyki (decyzja z dnia 17 czerwca 2004 r. posiada rygor natychmiastowej wykonalności), a także nałożono na nią karę w wysokości 40.000.000 zł. PKP Cargo S.A. wniosło o przywrócenie terminu na wniesienie dodatkowego egzemplarza odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wdrażanie konkurencji w usługach pocztowych

Jednym z działań przewidzianych do realizacji w poprzedniej polityce konkurencji było przygotowanie aktów prawnych umożliwiających kolejny etap liberalizacji rynku usług pocztowych wynikający z ustaleń Traktatu Akcesyjnego. Instytucją odpowiedzialną za wykonanie było Ministerstwo Infrastruktury.

Zgodnie z dyrektywą 2002/39/WE, która określa tempo liberalizacji rynku pocztowego dla wszystkich krajów członkowskich UE, z dniem 1 stycznia 2006 r. uległa obniżeniu granica wagowa i cenowa obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego. Wymóg ten został zrealizowany poprzez odpowiednią zmianę art. 47 ustawy Prawo pocztowe wprowadzoną ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy Prawo pocztowe, która obniża z dniem 1 stycznia 2006 r. granicę wagową obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego do 50 g, a cenową do 2,5 krotności opłaty pobieranej przez tego operatora za przesyłkę listową najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii.

Kolejne działanie przyjęte do realizacji przez politykę konkurencji na lata 2004-2005 dotyczyło monitorowania i egzekwowania stosowania się przez uczestników rynku do wymogów wynikających z kolejnych etapów jego liberalizacji. Instytucją odpowiedzialną za realizację wymienionego zadania był URTiP (UKE).

W celu wykonania ww. działania UKE dokonuje stałego badania udziału operatorów innych niż Poczta Polska w rozwoju konkurencji na rynku usług i przedstawia jego wyniki w corocznie sporządzanych raportach z oceny funkcjonowania rynku usług pocztowych. Zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy Prawo pocztowe Prezes UKE zobowiązany jest przedstawiać ministrowi właściwemu ds. łączności ww. raport, w terminie do dnia 15 maja każdego roku. Ostatnie takie opracowanie zostało przedłożone Ministrowi Infrastruktury w dniu 13 maja 2005 r.

UKE dokonuje również monitorowania cen usług powszechnych przez ocenę oświadczeń operatora publicznego o prowadzeniu rozdzielności rachunkowej. W dniach od 28 lipca do 21 września 2005 roku został przeprowadzony audyt operatora publicznego, w wyniku którego URTiP dokonał m.in. oceny oświadczenia Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej - w drodze weryfikacji realizacji wymagań stawianych wobec operatora publicznego świadczącego powszechne usługi pocztowe, co do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów zgodnie z wymogami określonymi w art. 52 ust.1 ustawy Prawo pocztowe oraz w Rozporządzeniu Ministra

Finansów z dnia 24 grudnia 2003 roku w sprawie sposobu podziału kosztów operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe.

Dla oceny skutków gospodarczych i społecznych zmiany cen usług powszechnych, świadczonych przez dominującego operatora publicznego – Pocztę Polską, URTiP przeprowadził:

- analizę zmiany cen na rok 2005 powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Pocztę Polską – styczeń 2005 r.,
- analizę zmiany cen na rok 2006 powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Pocztę Polską – grudzień 2005 r..

W ramach działań monitorowania rynku usług pocztowych w zakresie stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w latach 2004-2005 UOKiK prowadził 3 postępowania antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. W tym czasie zostało wydanych 2 decyzji, w których stwierdzono niewykonanie wcześniejszych decyzji Prezesa Urzędu. Prowadzone były również 2 postępowania wyjaśniające.

W 2001 i 2003 roku Prezes Urzędu po przeprowadzeniu postępowań antymonopolowych wszczętych na wniosek samorządów Cieszyna i Strzelec Opolskich, wydał dwie decyzje stwierdzające naruszenie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez Pocztę Polską.

Jak stwierdził UOKiK, na podstawie obowiązującego w całym kraju regulaminu Poczty Polskiej klienci chcący korzystać z odroczonego terminu płatności – zobowiązani byli uiszczać dodatkową opłatę. W opinii Prezesa Urzędu sposób ustalania jej wysokości był arbitralny i nie wynikał z rzeczywiście ponoszonych przez Pocztę Polską kosztów. Zależnie od umowy, opłata wynosiła od kilku do aż dwudziestu procent wartości nadawanych przesyłek.

Organ antymonopolowy ustalił ponadto, że Poczta Polska dowolnie kształtowała opłatę za „czynności dodatkowe" w przypadku korzystania z odroczonego terminu płatności. Zaliczano do niej między innymi koszty przyjęcia przesyłki do nadania czy wystawienia faktury. Tymczasem czynności te miały charakter standardowy – były wykonywane przez pracowników poczty niezależnie od tego, czy usługa była opłacona znaczkami, czy też skredytowana. W opinii Prezesa UOKiK taka praktyka przynosiła rynkowemu monopoliście nieuzasadnione korzyści. Również koszt finansowania odroczonej płatności przez Pocztę Polską wielokrotnie przekraczał oprocentowanie rynkowe.

Opisane praktyki Poczty Polskiej Prezes Urzędu uznał za nadużywanie przez przedsiębiorcę jego pozycji dominującej i nakazał ich zaniechanie. Na przedsiębiorcę zostały również nałożone kary pieniężne. Poczta Polska nie wniosła od decyzji skutecznych odwołań do sądu.

UOKiK wszczął postępowania w celu sprawdzenia, czy prawomocne decyzje zostały wykonane. W ich toku ustalono, że do października 2005 roku wciąż obowiązywał regulamin, na podstawie, którego Poczta Polska pobierała nieuzasadnione opłaty z tytułu nadawania przesyłek za opłatę kredytowaną. Przedsiębiorca nie podjął ponadto żadnych kroków zmierzających do zmiany kwestionowanych umów.

Zgodnie z ustawą antymonopolową, za każdy dzień zwłoki w wykonaniu prawomocnej decyzji Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorcę karę pieniężną. W przypadku niewykonania przez Pocztę Polską decyzji z 2003 roku, nałożono karę w wysokości przekraczającej 1 mln zł.

Natomiast za niewykonanie decyzji z 2001 roku przedsiębiorcę ukarano sumą ponad 3 mln 400 tys. złotych. Jej wysokość ustalono biorąc pod uwagę to, iż Poczta Polska została ukarana za niewykonanie tej decyzji już po raz drugi.

Łącznie obie kary nałożone na Pocztę Polską wyniosły niemal 4,5 mln złotych. Decyzje są prawomocne.

Priorytet E: Tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w sektorach podlegających specyficznym regulacjom o wyjątkowym znaczeniu dla gospodarki i życia społecznego

Zwiększenie poziomu konkurencji w sektorze zawodów zaufania publicznego

Za wykonanie wymienionego działania odpowiadało Ministerstwo Sprawiedliwości. W dniu 30 czerwca 2005 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ministerstwo Sprawiedliwości wzięło udział w toku prac nad ww. ustawą. Również w ostatnim okresie zostało wydanych 20 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości na podstawie delegacji zawartych w:

- ustawie - Prawo o adwokaturze,
- ustawie o radcach prawnych,
- ustawie – Prawo o notariacie,
- ustawie o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednym z celów wymienionych regulacji było umożliwienie dostępu młodym ludziom do zawodów prawniczych. Omawiane regulacje poprawiły dostępność do zawodu adwokata, radcy prawnego i notariusza poprzez m.in.:

- umożliwienie swobodnego dostępu do zawodu osób, które zdały egzamin sędziowski bądź prokuratorski,
- stworzenia swobody przechodzenia osób pomiędzy korporacjami,
- wprowadzenia nowych zasad organizacji konkursów na aplikacje oraz egzaminów zawodowych.

Ponadto w Ministerstwie Sprawiedliwości został powołany zespół do zwiększenia, w niezbędnym zakresie, kompetencji Ministra Sprawiedliwości wobec prawniczych korporacji zawodowych.

W działania związane z liberalizacją zawodów zaufania publicznego włączył się również Prezes UOKiK. W tym celu w maju 2004 r. został opublikowany raport. Zidentyfikował on szereg regulacji ograniczających konkurencję, zwłaszcza wśród adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Okazało się, że najczęściej występujące na tym rynku nieprawidłowości dotyczą:

- wyłącznej lub niemal wyłącznej kontroli korporacji zawodowych nad przyjmowaniem nowych profesjonalistów do zawodu, m.in. poprzez ograniczanie liczby nowoprzyjmowanych aplikantów,
- zakazu reklamy,
- ograniczenia możliwości współpracy z przedstawicielami innych profesji w ramach jednej spółki oraz restrykcji dotyczących formy organizacyjnej, w jakiej określone usługi mogą być świadczone.

Raport stał się podstawą do dyskusji na temat ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów zarówno na forum krajowym, jak i wspólnotowym (jego wyniki były prezentowane na spotkaniu podgrupy roboczej ECN ds. wolnych zawodów). Przedstawiciele UOKiK brali również udział w konsultacjach związanych z nowelizacją ww. ustawy m.in. w Kancelarii Prezydenta RP.

Zwiększenie poziomu konkurencji na rynku farmaceutycznym

W ramach realizacji wymienionego działania Minister Zdrowia rozporządzeniem z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie kryteriów kwalifikacji leków o różnych nazwach międzynarodowych, ale o podobnym działaniu terapeutycznym, do grupy objętej wspólnym limitem ceny, zaplanował zwiększenie liczby grup terapeutycznych, tj. pogrupowanie obecnie refundowanych substancji o różnych nazwach

międzynarodowych w grupy terapeutyczne (łączenie w grupy terapeutyczne objęte wspólnym limitem grupowym). Wspomniane działanie ma na celu obniżenie limitu cenowego danej grupy terapeutycznej, a tym samym zwiększenie konkurencji w danej grupie. Możliwe jest także zwiększenie konkurencji poprzez dodawanie nowych substancji do istniejących już grup terapeutycznych.

Zwiększeniu konkurencji służy stałe wprowadzanie na listy leków refundowanych tańszych odpowiedników, co powoduje jej wzrost w poszczególnych grupach terapeutycznych.

Również w badanym okresie UOKiK prowadził działania monitorujące stosowanie przepisów antymonopolowych na rynku farmaceutycznym. W tym celu przeprowadził 6 postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. W wyniku zakończonych postępowań wydano 7 decyzji, wśród których w 4 stwierdzono stosowanie praktyk. Prowadzono również 10 postępowań wyjaśniających.

W dniu 29 czerwca 2004 r. Prezes Urzędu wydał decyzję, w której stwierdził, że spółki Roche Polska i HAND-PROD zawarły porozumienie ograniczające konkurencję.

Spółka Roche Polska importuje na teren Polski leki zawierające ludzką rekombinowaną erytropoetynę (Recormon, NeoRecormonu), które następnie wraz ze spółką HAND-PROD oferuje w ramach przetargów organizowanych przez Kasy, Zakłady Opieki Zdrowotnej i szpitale.

Prezes Urzędu ustalił, że Aneksem z dnia 12 marca 1999 r., zmieniającym łączącą spółki Umowę dotyczącą magazynowania, podpisaną w dniach 6 i 10 marca 1998 r., ograniczono spółce HAND-PROD prawo do określania w przetargach centralnych ceny sprzedaży leków firmy Roche Polska zawierających ludzką rekombinowaną erytropoetynę. Ustalono, że spółka HAND-PROD będzie oferowała Recormon i NeoRecormonu w ww. przetargach po cenach uzgodnionych.

Założenia współpracy handlowej zakładały więc, że w każdym przypadku, gdyby przetarg centralny miał być organizowany, cena oferowana przez spółkę HAND-PROD miała być uzgodniona ze spółką Roche Polska. Wprawdzie, w efekcie odejścia przez instytucje systemu publicznej opieki zdrowotnej od organizowania przetargów centralnych, nie doszło do realizacji tego zapisu. Jednak bezsporny pozostaje fakt uzgodnienia i wpisania do umowy dystrybucyjnej takiego antykonkurencyjnego zapisu. Jego celem było ograniczenie swobody dystrybutora do ustalania ceny odsprzedaży, co stanowi praktykę ograniczającą konkurencję.

W związku ze stwierdzeniem stosowania ww. praktyki, nałożono kary pieniężne: na Roche Polska w wysokości 235.850 zł, a na HAND-PROD w wysokości 70.755 zł. Decyzja nie jest prawomocna. Obecnie jest rozpatrywana przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

UOKiK prowadził również badanie hurtowego rynku farmaceutycznego, w tym analizy jego struktury, a także relacji zachodzących pomiędzy działającymi na nim podmiotami.

Zwiększenie konkurencji na rynku usług finansowych

W ostatnich latach czynnikami, które przyśpieszały rozwój polskiego rynku finansowego były m.in. coraz silniejsza integracja z rynkiem międzynarodowym oraz reforma systemu ubezpieczeń społecznych. Właśnie te czynniki przy działaniach mających na celu zachowanie stabilności systemu finansowego kreowały warunki działania banków, towarzystw ubezpieczeniowych, grup finansowych, funduszy inwestycyjnych oraz funduszy emerytalnych.

Działaniami przyjętymi w ramach zwiększenia konkurencji na rynku usług finansowych było zakończenie prac nad nowelizacją prawa bankowego wraz z aktami wykonawczymi. Instytucjami odpowiedzialnymi za jego realizację były Narodowy Bank Polski oraz Ministerstwo Finansów.

Wymienione działania zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem. W dniu 1 kwietnia 2004 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz przygotowano rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2005 r. w sprawie zakresu przetwarzanych informacji dotyczących osób fizycznych (konsumentów) po wygaśnięciu zobowiązania wynikającego z umowy zawartej z bankiem lub instytucją ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów oraz trybu usuwania tych informacji.

W latach 2004-2005 zgodnie z wyznaczonym działaniem sektor bankowy podlegał monitoringowi ze strony UOKiK. W badanym okresie prowadzone były cztery postępowania wyjaśniające. Jedno z wymienionych postępowań dotyczyło badania rynku usług finansowych w Polsce. Jego głównym celem była analiza zmian strukturalnych zachodzących na rynku, a także poziom koncentracji występujący w poszczególnych jego segmentach oraz tendencje i perspektywy rozwoju rynku.

Prowadzone było również postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem zawarcia przez większość banków polskich będących emitentami kart płatniczych w systemach Visa i Mastercard antykonkurencyjnego porozumienia, którego celem jest wspólne ustalanie wysokości stawek opłaty interchange, pobieranej od transakcji dokonywanych kartami płatniczymi. Postępowanie jest w toku.

Priorytet F: Wdrażanie reguł konkurencji na rynkach lokalnych

Stan konkurencji na rynkach lokalnych wymaga stałego nadzoru organu antymonopolowego i ewentualnie regulatorów rynków. W procesie nadzoru nad rynkami lokalnymi szczególna rola przypada delegaturom UOKiK, ze względu na ich znajomość lokalnych uwarunkowań oraz dostępności dla obywateli z danego regionu.

W sumie w latach 2004-2005 delegatury prowadziły ponad 470 postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (porozumienia

i nadużywanie pozycji dominującej). W tym czasie wydały 258 decyzji, wśród których w 129 z nich stwierdzono praktykę. Delegatury prowadziły również 650 postępowań wyjaśniających.

Sprawy prowadzone przez delegatury można określić jako mające znaczenie przede wszystkim dla społeczności lokalnej. Niemniej jednak stanowią one większość postępowań prowadzonych przez UOKiK.

Rynki lokalne i komunalne należą do rynków, na których zaistnienie i utrzymanie się efektywnej konkurencji napotyka liczne przeszkody. Wiele z nich to rynki o niewielkich rozmiarach, gdzie silną pozycję ma jeden lub dwa podmioty (jak np. lokalne rynki usług pogrzebowych), co ułatwia porozumienia pomiędzy przedsiębiorcami, względnie sprawia, że niezadowoleni klienci nie dysponują realną alternatywą dla ich usług.

Jednym z przykładów licznych spraw dotyczących rynków pogrzebowych rozpatrywanych przez UOKiK jest decyzja Delegatury Warszawskiej z dnia 31 sierpnia 2004 r., w której stwierdzono nadużywanie pozycji dominującej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Warszawie na lokalnych rynkach usług cmentarnych z zakresu obsługi sal ceremonialnych w domach przedpogrzebowych na Cmentarzu Wojskowym Powązki i Cmentarzu Komunalnym Północnym w Warszawie, polegające na narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen wynajmu tych sal. Z porównania stosowanych przez MPUK cen wynajęcia sal ceremonialnych z cenami tej samej usługi określonymi we wcześniej obowiązującym cenniku wynika, że kwestionowane ceny wzrosły w stosunku do wcześniejszych aż o 46% na Cmentarzu Wojskowym Powązki i o 77% na Cmentarzu Komunalnym Północnym. Przedstawione przez MPUK uzasadnienie podwyżek nie dowiodło, iż podwyżki wynikały ze wzrostu uzasadnionych kosztów ponoszonych przez tego przedsiębiorcę.

Wobec stwierdzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję nałożona została na przedsiębiorcę kara pieniężna. Decyzja jest prawomocna.

Na wielu lokalnych rynkach dominującą pozycję posiadają gminy, czego wynikiem są pojawiające się niekiedy nieprawidłowości, polegające na nieuzasadnionym preferowaniu podmiotów z nimi powiązanych. Prowadzi to do zakłóceń funkcjonowania konkurencji na rynkach składowania odpadów czy transportu zbiorowego, na których nierzadko zdarzają się przypadki utrudniania lub nawet uniemożliwiania przedsiębiorcom niezwiązanym z gminą dostępu do niezbędnej infrastruktury, takiej jak wysypiska czy przystanki autobusowe.

Przykładem może być tutaj decyzja wydana przez Delegaturę w Lublinie, w której stwierdzono, iż Gmina Lublin nadużywała pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji miejskiej na obszarze Gminy Lublin. Niedozwolona praktyka polegała na niewyrażaniu zgody przez Gminę na korzystanie przez Lubelską Korporację Komunikacyjną Sp. z o.o., z przystanków komunikacji miejskiej. Jednocześnie Prezes Urzędu nałożył na Gminę Lublin karę pieniężną w wysokości 80.000,00 zł. Decyzja jest nieprawomocna. Strona wniosła odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Intensywnemu monitoringowi ze strony UOKiK podlegały również rynki infrastrukturalne. Szereg postępowań prowadzonych przez delegatury dotyczyło rynku telekomunikacyjnego oraz elektorenergetycznego. Delegatury prowadziły również postępowania dotyczące innych rynków lokalnych, takich jak rynek usług przewozu osób taksówką, czy też rynek usług weterynaryjnych.

Jedno z takich postępowań prowadzone było przez Delegaturę w Katowicach przeciwko Śląskiej Izbie Lekarsko-Weterynaryjnej w Katowicach. Izbie zarzucono zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustalaniu cen za świadczone usługi weterynaryjne poprzez przyjęcie

przez organy tej Izby uchwał w sprawie cenników wskaźnikowych usług weterynaryjnych.

W toku prowadzonego z urzędu postępowania antymonopolowego delegatura ustaliła, że Śląska Izba w uchwalanych cennikach usług weterynaryjnych określała między innymi minimalną wysokość opłat za leczenie zwierząt. Do ich przestrzegania zobowiązani byli wszyscy przedsiębiorcy działający na rynku usług weterynaryjnych na Śląsku, ponieważ przynależność do korporacji zawodowej jest obligatoryjna, a za nieprzestrzeganie wytycznych grożą kary od upomnienia do pozbawienia prawa wykonywania zawodu włącznie.

Wieloletnia praktyka Śląskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Katowicach mogła prowadzić do wyrównywania cen rynkowych i ich ustalenia na wyższym poziomie niż w normalnych warunkach konkurencji. Za niedopuszczalne uznano fakt, że takiej praktyki dopuściła się instytucja powołana do dbania o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego.

W wydanej decyzji nakazano Izbie zaniechanie stosowania opisanych powyżej bezprawnych praktyk oraz nałożono na nią karę pieniężną. Decyzja nie jest prawomocna.