# AKTUALNE PROBLEMY POLITYKI KONKURENCJI

## Konferencja jubileuszowa z okazji XX-lecia UOKiK

## 27 maja 2010 r.

## Wystąpienie Prezes UOKiK dr Małgorzaty Krasnodębskiej–Tomkiel

### Wstęp – powitanie

Witam Państwa bardzo serdecznie na konferencji „Aktualne problemy prawa konkurencji" zorganizowanej w ramach obchodów dwudziestej rocznicy powstania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Polsce.

Miło mi powitać naszych gości, w tym pana Alexandra Italianera - Dyrektora Generalnego ds. Konkurencji Komisji Europejskiej, pana Williama Kovacica - Komisarza Federalnej Komisji Handlu, oraz autora polskiej reformy gospodarczej – pana profesora Leszka Balcerowicza. Witam także szefów organizacji międzynarodowych, krajowych organów ochrony konkurencji państw członkowskich UE, sędziów, przedstawicieli Komisji Europejskiej, ośrodków akademickich, kancelarii prawniczych, organizacji branżowych oraz przedstawicieli mediów.

Podejmiemy dziś wspólną próbę odpowiedzi na fundamentalne pytania związane z rolą ustawodawstwa antymonopolowego i skutecznością narzędzi polityki konkurencji w kształtowaniu wolnego rynku oraz wyzwaniami stojącymi przed europejskimi instytucjami. Pozwólcie więc Państwo, że zanim przekażę głos naszym znakomitym gościom, postaram się podsumować dwie dekady funkcjonowania nowoczesnego ustawodawstwa antymonopolowego w Polsce.

### Znaczenie konkurencji

Konkurencja jest niezbędnym standardem funkcjonowania wolnego rynku, a oznacza nic innego jak nakierowaną na osiągnięcie określonych celów gospodarczych rywalizację pomiędzy przedsiębiorcami o zainteresowanie nabywców swoją ofertą. Uczciwe i niezakłócone współzawodnictwo jest jednym z warunków, które muszą zostać spełnione, aby można było mówić o gospodarce wolnorynkowej. Konkurencja jest równocześnie jedną z kluczowych cech odróżniających ten system od systemu gospodarczego nakazowo-rozdzielczego, opartego na centralnym planowaniu, który funkcjonował w Polsce aż do przemian z 1989 roku. Niezbędna jest zatem prawna ochrona konkurencji, zarówno na poziomie krajowym, jak i Unii Europejskiej.

Z perspektywy polskiego ustawodawstwa aktem prawnym najwyższej rangi, odnoszącym się do kwestii ustroju gospodarczego kraju, jest Konstytucja RP[1], która określa za jego podstawę społeczną gospodarkę rynkową opartą na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wyrażona w niej swoboda działalności

[1] Dz.U.1997, Nr 78 poz. 483

gospodarczej podlega ograniczeniu jedynie w formie ustawy, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, czego doskonałym przykładem jest prawo konkurencji. Funkcjonowaniu niezakłóconej rywalizacji na rynkach służy powołanie nowoczesnej instytucji, której zadaniem jest wykorzystywanie w interesie publicznym przysługujących jej instrumentów prawnych do rozwiązywania bieżących problemów rynkowych, a więc przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję, czy zapobieganie koncentracjom, które mogą doprowadzić do jej ograniczenia. W świetle prawa krajowego taką instytucją jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, działający na mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[2].

**Rola polskiego urzędu antymonopolowego w gospodarce wolnorynkowej**

Obchodzone w tym roku dwudziestolecie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwarza dobrą okazję do podsumowań, spojrzenia wstecz na drogę, którą pokonaliśmy i refleksji nad tym, gdzie się aktualnie znajdujemy. W efekcie łatwiej jest ustanowić pożądane kierunki działań i priorytety na kolejne lata.

W systemie gospodarki centralnie planowanej, który istniał w Polsce w okresie powojennym, z oczywistych względów ustawodawstwo antymonopolowe nie miało racji bytu. W ramach jednej z licznych prób reformowania systemu socjalistycznego, a raczej doraźnej poprawy jego stanu, w styczniu 1987 r. uchwalono ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej. Wskazując Ministra Finansów jako organ antymonopolowy, nakładała ona na niego obowiązki identyfikowania nieefektywnych zachowań państwowych jednostek i stabilizowania cen.

Dopiero decyzje polityczne o rozpoczęciu w Polsce transformacji ustrojowej podjęte w 1989 roku, pozwoliły na przyjęcie pakietu aktów prawnych wprowadzających reformę rynkową – wśród nich była ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 1990 roku[3]. Na jej mocy powołany został Urząd Antymonopolowy, który miał do odegrania istotną rolę w procesie tworzenia gospodarki rynkowej. Oprócz zwalczania antykonkurencyjnych zachowań monopolistów, mógł wpływać na przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych. W 1996 r. w zakres działania polskiego organu antymonopolowego została wpisana ochrona interesów konsumentów – wówczas zmieniono również jego nazwę na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W 1999 r. Urząd rozpoczął monitorowanie pomocy publicznej, a od 2002 r. stopniowo przejmował nadzór rynku w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów, jakości paliw płynnych oraz zasadniczych wymagań stawianych towarom przez dyrektywy unijne. Swój aktualny kształt polskie przepisy antymonopolowe przybrały w 2007 r. wraz z przyjęciem nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jaką instytucją jest UOKiK po dwudziestu latach funkcjonowania? Niezbędną do utrzymania równowagi pro-konkurencyjnej. Świadczą o tym wyniki prowadzonych działań oraz stale rosnące zaufanie do Urzędu jako instytucji służącej rynkowi i konsumentom.

[2] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 33, z późn. zm.).
[3] Ustawa z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. Nr 14, poz. 88).

**Skuteczność realizacji polityki konkurencji**

Próbując odpowiedzieć na pytanie, jak stworzyć nowoczesny i skuteczny model polityki konkurencji, coraz częściej zwraca się uwagę na oczywisty fakt, że dobra legislacja nie wyczerpuje problemu. Niezbędny jest dobrze zorganizowany i zarządzany system instytucjonalny, któremu zostanie powierzone realizowanie zapisanych w prawie zadań i kompetencji. Jak powiedział Komisarz Komisji Europejskiej ds. Konkurencji Joaquín Almunia "polityka konkurencji jest tylko narzędziem, a nie celem samym w sobie[4]". Organy antymonopolowe na całym świecie interweniują w swobodę działalności przedsiębiorców jedynie wtedy, gdy zagrożona jest konkurencja, jako zjawisko charakteryzujące dobre funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Głównym zadaniem tych organów, działających w interesie publicznym, jest powstrzymanie podmiotów gospodarczych od podejmowania działań ograniczających rywalizację rynkową oraz dbanie, by przedsiębiorstwa, które uzyskały silną pozycję ekonomiczną, nie nadużywały jej ze szkodą dla pozostałych uczestników obrotu.

Prezes UOKiK, będący polskim organem antymonopolowym, funkcjonuje w strukturach administracji rządowej i podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów[5]. Rada Ministrów zatwierdza priorytetowe kierunki polityki konkurencji[6]. Obowiązujące przepisy przyznają Prezesowi Urzędu stosunkowo szerokie pole uznaniowości w definiowaniu podstawowych kierunków działania, przede wszystkim w zakresie orzecznictwa. Ustawa określa jedynie ogólne zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz koncentracjom przedsiębiorców, które mogłyby doprowadzić do zakłócenia konkurencji na rynku. Polityka konkurencji ma natomiast na celu zagwarantowanie przedsiębiorcom takich warunków funkcjonowania, które umożliwią im dostarczanie konsumentom najwyższej jakości towarów i usług. Aby osiągnąć ten cel, Urząd podejmuje liczne inicjatywy programowe i legislacyjne. Hołdując zasadzie swobody działalności gospodarczej, interweniuje jedynie w sytuacjach, gdy zachwiana jest równowaga konkurencyjna na rynku. Wówczas sprawdzamy, jakie są tego przyczyny, chcemy je zrozumieć i znaleźć najbardziej efektywne rozwiązanie[7]. Tylko w 2009 roku Urząd prowadził **668** postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz **857** w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (w tym postępowań wyjaśniających), wydając odpowiednio **107** i **222** decyzje. Zakończyły się one nałożeniem kar pieniężnych w wysokości **558,322 mln złotych**. Decyzje Prezesa Urzędu podlegają kontroli niezawisłych sądów i 80 % z nich jest podtrzymywanych w całości.

---

[4] http://www.europarl.europa.eu/hearings/press_service/product.htm;jsessionid=7AFEA12249F6F943DA96EFD036AFF489?language=PL&ref=20100112IPR67140&secondRef=0

[5] Takie usytuowanie instytucjonalne UOKiK jest elementem wzmacniającym pozycję ustrojową Prezesa, zwłaszcza w porównaniu z usytuowaniem ustrojowym organów regulacji rynków postmonopolistycznych, jak na przykład Prezesi Urzędów: Regulacji Energetyki, Komunikacji Elektronicznej, Transportu Kolejowego czy Lotnictwa Cywilnego, którzy w świetle obowiązujących przepisów nadzorowani są przez ministrów właściwych ze względu na ich przedmiot działania. Prezes UOKiK jest stałym członkiem komitetów Rady Ministrów, co daje mu prawo do bezpośredniego uczestnictwa we wszystkich pracach legislacyjnych rządu, w tym również obliguje do przygotowywania projektów aktów prawnych w sprawach należących do jego właściwości – o czym mowa dalej.

[6] Aktualnie w tym zakresie obowiązuje Polityka konkurencji na lata 2008–2010.

[7] Podobne stanowisko wyraziła Neelie Kroes, była Komisarz Komisji Europejskiej ds. Ochrony Konkurencji w swoim wystąpieniu w 2008 roku na OpenForum Europe: „*But competition policy is not only about cases. It is about putting in place the conditions for companies to deliver better goods and services to consumers. So it must be informed by more than the individual cases. If markets are not delivering as they should, then I want to understand the problems, and find solutions. That may mean enforcement, advocacy, or specific Commission or national government policy initiatives.*"

Skuteczności naszych działań sprzyja unikalna w skali europejskiej **struktura Urzędu**. W wielu krajach europejskich organy antymonopolowe działają jedynie na szczeblu centralnym. Niewątpliwie pozwala to na zapewnienie ochrony konkurencji na poziomie krajowym, jednak trudno jest w takich warunkach efektywnie oddziaływać na rynki o niewielkim zasięgu, gdzie również dochodzi do poważnych nadużyć. W Polsce ochroną konkurencji na rynkach lokalnych zajmuje się dziewięć delegatur terenowych. Dzięki temu możliwa jest szybka reakcja na nieprawidłowości, które choć trudno dostrzegalne z punktu widzenia całej gospodarki, są bardzo uciążliwe dla konkurentów i konsumentów.

***Competition advocacy***

Obok realizowanego przez nas monitorowania rynku oraz kontroli zachowań przedsiębiorców, dla osiągnięcia celów polityki konkurencji niezmiernie ważne jest propagowanie zasad wolnej konkurencji i rozpowszechnianie wiedzy na jej temat wśród wszystkich uczestników rynku a także organów władzy państwowej. Potrzeba ta wynika z faktu, że „*konkurencja może zostać istotnie ograniczona przez rozmaite działania władzy. (…) Stąd kompetencje organów antymonopolowych wykraczają poza proste stosowanie prawa (…) Organy te muszą podejmować aktywne działania zmierzające do takiego wpływania na działania organów władzy, których wynikiem będzie ograniczanie barier wejścia na rynek, deregulacja i eliminowanie zbędnej ingerencji państwa w gospodarkę*”[8].

**Udział w tworzeniu prawa**

Istotny z tego punktu widzenia jest udział UOKiK w procesie legislacyjnym[9]. Taką możliwość daje Urzędowi umiejscowienie w strukturach administracji rządowej, o czym już wspominałam. Odróżnia ono polski organ antymonopolowy od przeważającej większości jego zagranicznych odpowiedników, które nie mają takich kompetencji. UOKiK opiniuje rocznie około 2 tys. dokumentów[10] w ramach uzgodnień międzyresortowych pod kątem ich wpływu na konkurencję. Nasze uwagi bardzo często są uwzględniane. Skuteczne **zapobieganie przyjmowaniu szkodliwych dla konkurencji rozwiązań prawnych** urasta do rangi jednej z najważniejszych misji UOKiK. Nieprzychylne konkurencji projekty pojawiały się i pojawiają regularnie, jednak szczególnie często zdarza się to w okresach osłabionej koniunktury gospodarczej lub recesji. Panuje wówczas większe przyzwolenie zarówno społeczne, jak i polityczne na przyjmowanie rozwiązań protekcjonistycznych lub antykonkurencyjnych, stanowiących z pozoru szybki sposób rozwiązania problemów gospodarczych. Często okazuje się, że projektowane akty prawne z samego założenia mają charakter antykonkurencyjny, dając ustawowe (a zatem niepodważalne w trybie administracyjnym)

8 A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy, Bank Światowy, OECD 1998, s. 93 [cyt. za:] *Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries* – fragment publikacji OECD (tłum. własne). Dostępne w Internecie: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/42/32033710.pdf>.

9 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej podporządkowanym bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Rozwiązanie takie umożliwia Prezesowi UOKiK bezpośredni udział we wszystkich pracach legislacyjnych. Wszelkie uwagi i zastrzeżenia zgłoszone przez UOKiK, o ile nie zostaną wyjaśnione lub uwzględnione przez projektodawców, są przedmiotem dyskusji na posiedzeniach komitetów Rady Ministrów, jak również na posiedzeniach Rady Ministrów.

10 W 2009 roku liczba ta sięgnęła blisko 2,3 tys. projektów aktów prawnych

przyzwolenie na ograniczenie swobody konkurowania, skutkując nieodwracalnymi (nawet w przypadku późniejszej zmiany przepisów) zmianami w strukturze rynku. Z tych powodów determinacja organu w przeciwdziałaniu zagrożeniom płynącym z ograniczającej konkurencję legislacji jest niezbędna, podobnie jak inicjatywa i współudział w tworzeniu prawa zgodnego z regułami konkurencji. Przedstawiane przez UOKiK propozycje i rekomendacje dotyczyły m.in.: rynku farmaceutycznego, telekomunikacyjnego, usług pocztowych, transportu zbiorowego oraz sektora energetycznego. UOKiK od wielu lat z determinacją przeciwstawia się także zmianom **w przepisach dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarki odpadami**. Kolejne wersje nowelizacji tych przepisów mogą prowadzić do monopolizacji rynków, które dotychczas są otwarte na konkurencję i podlegają monitoringowi delegatur UOKiK. Występujące tu naruszenia często są zawinione przez gminy wykorzystujące swoją pozycję dominującą. UOKiK dysponuje skutecznymi narzędziami eliminacji takich praktyk i wykorzystuje je regularnie, wydając decyzje zakazujące dyskryminacji i nakładając kary pieniężne na sprawców naruszeń. W toku prac legislacyjnych przedstawiamy też propozycje rozwiązań, które gwarantując zachowanie standardów ochrony środowiska, również w przyszłości pozwolą ocalić te rynki dla konkurencji.

W perspektywie długookresowej bardzo ważne są inicjatywy legislacyjne i programowe, kształtujące otoczenie regulacyjne gospodarki w wybranych sektorach. Urząd jest aktywnym uczestnikiem tych procesów. Jednym z przykładów jest **raport dotyczący sektora energetycznego** *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów w polskim sektorze energetycznym*, który zaprezentowaliśmy marcu br. W raporcie poruszone zostały najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem rynku energetycznego, w szczególności w zakresie negatywnych dla konkurencji i odbiorców energii konsekwencji ewentualnej dalszej konsolidacji największych podmiotów w sektorze. Wskazano na proponowane rozwiązania oraz niezbędne propozycje legislacyjne, które mają doprowadzić do podniesienia pewności prawnej w obrocie energią, zwłaszcza w relacjach przedsiębiorca – konsument.

## Transparentność polityki

Skuteczna polityka ochrony konkurencji musi być jednocześnie polityką transparentną. Dla przedsiębiorców niezwykle istotna jest klarowność i przewidywalność obowiązujących reguł. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom UOKiK opracował szereg dokumentów – wyjaśnień i wytycznych - mających na celu zwiększenie przewidywalności działań Urzędu w ramach egzekwowania określonych przepisów ustawy antymonopolowej. Opracowania dotyczyły: kalkulacji kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorców za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, polityki karania za naruszanie zbiorowych interesów konsumentów oraz stosowania programu *leniency*. Obecnie przygotowywany jest kolejny dokument – w sprawie kryteriów i procedury zgłaszania zamiaru koncentracji Prezesowi UOKiK. Projekty wytycznych każdorazowo konsultowane są ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

**Edukacja i informacja**

Kładziemy duży nacisk na edukację i informację na temat prowadzonych działań UOKiK, mających istotny wpływ na stałe zwiększanie zaufania publicznego do organu. Zwracamy uwagę na zakres oraz znaczenie ustawodawstwa antymonopolowego dla polskiej gospodarki, informujemy o prawach i obowiązkach, jakie przysługują przedsiębiorcom oraz słabszym uczestnikom rynku. Podejmowane działania oraz ich skuteczność znajdują potwierdzenie w społecznym odbiorze Urzędu. Dla konsumentów UOKiK jest najważniejszą instytucją skutecznie dbającą o ich interesy, natomiast przez większość podmiotów prowadzących działalność gospodarczą Urząd postrzegany jest jako skuteczny, niezależny i wiarygodny[11].

**Jak wspomagać prawo konkurencji**, aby zwiększyć jego skuteczność z jednej strony, a z drugiej świadomość działających na rynku przedsiębiorców? To pytanie zadajemy sobie również dzisiaj. Obok omówionych już przeze mnie kwestii orzecznictwa organu, inicjatyw legislacyjnych czy edukacyjnych, warto wspomnieć o potrzebie czerpania z rozwiązań, które już funkcjonują w innych krajach o podobnej strukturze i specyfice rynku. Rozwiązaniem wartym propagowania jest *private enforcement*. Z mojego punktu widzenia jest to istotne uzupełnienie działań organu antymonopolowego w strefie publicznej i służy pokrzywdzonym na skutek antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców podmiotom w dochodzeniu swoich praw na drodze cywilnej. Nie można zapominać również o roli, jaką wywierają sądy w kształtowaniu polityki konkurencji, o czym również będziemy jeszcze dzisiaj rozmawiać.

**Współpraca w ramach UE**

Od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej wzrosły kompetencje Urzędu poprzez m.in. przyznanie prawa orzekania w oparciu o przepisy unijne. Skuteczność prowadzonych działań nie może odbywać się bez **współpracy z instytucjami unijnymi i organami antymonopolowymi krajów członkowskich**. Uczestnicząc w pracach na forum międzynarodowym, głównie Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN), w ramach dorocznych, nieformalnych konferencji Europejskich Urzędów ds. Konkurencji (ECA), Komitetu ds. Konkurencji Organizacji ds. Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD), a także Międzynarodowej Sieci ds. Konkurencji (ICN), przyglądamy się rozwiązaniom stosowanym w różnych ustawodawstwach. Wydarzeniem dającym nam takie możliwości jest także dzisiejsza konferencja.

**Obchody XX-lecia**

Jubileusz XX–lecia daje doskonałą okazję do wzmocnienia działań informacyjnych i edukacyjnych Urzędu. W związku z obchodami odbywa się szereg wydarzeń skierowanych do opinii publicznej.

[11] 71% badanych konsumentów uważa, że UOKiK jest instytucją bardzo potrzebną, 54%, że dostarcza przydatnych informacji, 63% uważa za wiarygodny, a 73%, że aktywnie działa na rzecz ochrony praw konsumentów w Polsce (Raport UOKiK: Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku, Warszawa grudzień 2009, s. 60). W przypadku przedsiębiorców: respondenci zgadzają się, że Urząd jest instytucją potrzebną (85,8%), wiarygodną (79,2%), niezależną (72,6%), działającą skutecznie (66,5%) (Raport UOKiK: Znajomość prawa o ochronie konkurencji i zasad przydzielania pomocy publicznej wśród polskich przedsiębiorców, Warszawa czerwiec 2009).

Konferencje, seminaria, liczne projekty wydawnicze i medialne mają na celu zwiększenie społecznej świadomości na temat roli i wpływu przepisów antymonopolowych na życie gospodarcze i społeczne. Urząd wspierają partnerzy XX-lecia, instytucje samorządowe i pozarządowe, środowiska akademickie oraz media. Przy okazji serdecznie zapraszam do lektury najnowszej pozycji wydawniczej Urzędu - publikacji jubileuszowej zatytułowanej **„Zmiany w polityce konkurencji na przestrzeni ostatnich dwóch dekad".**

**Zakończenie**

Mimo, że od lat obserwujemy zbliżanie się ustawodawstw, nie tylko w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ale również dzięki współpracy transatlantyckiej, jestem przekonana, że nadal możemy się od siebie wiele nauczyć. Dlatego zapraszam wszystkich do wysłuchania wystąpień kolejnych prelegentów, którym jeszcze raz dziękuję za przyjęcie mojego zaproszenia. Wierzę, że wymiana poglądów i doświadczeń posłuży nam wszystkim w zdefiniowaniu aktualnych problemów polityki konkurencji i skutecznych rozwiązań, które znalazły już swoje zastosowanie w wybranych krajach.

Serdecznie zapraszam do wzięcia udziału w dyskusji. Zachęcam także do zadawania pytań ekspertom.