Zenon Ślusarczyk*

Regulacje prawne dotyczące konkurencji i ochrony konsumentów na jednolitym rynku europejskim – rys historyczny

Wstęp

Porządek prawny, jak słusznie zauważa prof. Klaus-Dieter Borchardt, na którym opiera się Unia Europejska, stanowi integralną część naszej polityczno-społecznej rzeczywistości. Każdego roku traktaty unijne stają się źródłem tysięcy decyzji, które mają znaczący wpływ na funkcjonowanie państw członkowskich UE i życie ich mieszkańców. Od dawna Europejczycy nie są jedynie obywatelami swoich miast, gmin czy państw, ale również obywatelami Unii. Jest to jedna z przyczyn, dla których bardzo ważne staje się informowanie ich o porządku prawnym dotyczącym ich codziennego życia (Borchardt, 2011: 7).

W niniejszej publikacji autor omawia regulacje prawne dotyczące konkurencji i ochrony konsumentów na jednolitym rynku europejskim, a w szczególności zakaz nadużywania pozycji dominującej przedsiębiorstwa, kontrolę koncentracji przedsiębiorstw, uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji w ochronie konkurencji, kompetencje Komisji Europejskiej w ochronie konkurencji, politykę konkurencji i ochronę praw konsumentów w Polsce oraz przepisy dotyczące praktyk ograniczających konkurencję.

Wprowadzenie do zagadnienia

Na mocy podpisanego w marcu 1957 roku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą sześć należących wówczas do tej organizacji państw: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN (od 1990 zjednoczone Niemcy), Włochy,

* Prof. nadzw. dr hab. Zenon Ślusarczyk, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

zachęconych sukcesem wypracowanym w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, podjęło decyzję o wielosektorowej współpracy gospodarczej. Jej celem było zbliżenie ekonomiczne państw uczestniczących w procesie integracji, zapewnienie stabilnego rozwoju gospodarczego oraz wzrost zamożności obywateli, zaś sposobem osiągnięcia tego celu miało być utworzenie jednolitego rynku europejskiego.

Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 lipca 1987 roku definiuje jednolity rynek europejski jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym obowiązuje swobodny przepływ dóbr, usług, ludzi i kapitału" (Jednolity Akt Europejski, art. 14). Zgodnie z tym artykułem każdy uczestnik rynku ma prawo lokowania kapitału, produkowania i sprzedawania towarów oraz świadczenia usług w granicach Wspólnoty. Regulacje wewnętrzne państw członkowskich nie mogą stanowić przeszkody w tych działaniach. Idealne funkcjonowanie jednolitego rynku to osiągnięcie takiego stanu, gdzie europejski rynek wewnętrzny przypomina rynek państwa narodowego, na którym nie istnieją żadne wewnętrzne bariery (Biegaj, 2001: 70).

Tak ujmowany rynek europejski jest jednocześnie formą integracji regionalnej opartej na silnej współpracy krajów członkowskich, a więc jest wbudowany w cały system integracji ekonomicznej i instytucjonalnej. Jako wyższy etap integracji rynkowej (wspólny rynek) wiąże się z integracją rynku produktów (dóbr i usług) oraz rynku czynników produkcji i wymaga liberalizacji oraz harmonizacji reguł działania. Ze względu na regionalny charakter zakłada silniejszą liberalizację wewnętrzną niż zewnętrzną wobec krajów trzecich. Jako część głębszego procesu integracyjnego opiera się na silnych interakcjach z innymi zadaniami integracyjnymi, obejmującymi wspólnotowe polityki, w tym politykę przemysłową, naukowo-badawczą, transportową, rolną, strukturalną, regionalną itd. Oraz wspólnotowe programy, m.in. program spójności społeczno-ekonomicznej czy też Unię Gospodarczą i Walutową.

Definiując jednolity rynek, teoria integracji zwraca uwagę na to, że stanowi on zaawansowaną formę integracji rynków. Tworzenie tego rynku nie może być aktem jednorazowym, gdyż jest procesem dynamicznym, przebiegającym etapami, który może prowadzić do dalszego pogłębiania integracji. Warunkiem koniecznym budowy rynku jednolitego jest usunięcie barier rynkowych (liberalizacja, integracja negatywna), ze względu zaś na szczególny charakter integracji europejskiej tworzenie jednolitego rynku wymaga integracji polityki, a więc skoordynowanych działań interwencyjnych na szczeblu władz krajowych i wspólnotowych. Integracja europejskiego rynku wymaga określonych ram instytucjonalnych oraz podejmowania wspólnych działań.

Z punktu widzenia konkurencji szczególne znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku mają warunki handlu wewnętrznego, rozumianego jako swoboda przepływu dóbr i usług na obszarze zintegrowanym. Handel wewnętrzny to wymiana dóbr i usług między krajami członkowskimi, a gwarancją wolności tego handlu jest eliminacja istniejących barier rynkowych i zabezpieczenie przed powstawaniem nowych. Trzy rodzaje barier mają kluczowe znaczenie w tym względzie: bariery handlowe zidentyfikowane w programie rynku wewnętrznego jako fizyczne, techniczne

i fiskalne; bariery tworzone przez niekonkurencyjne zachowania przedsiębiorstw; bariery tworzone przez interwencje publiczne w formie pomocy państwowej.

Pierwsza grupa barier stanowi przedmiot zainteresowania programów i polityki rynku wewnętrznego, dwie pozostałe grupy to domena europejskiej polityki konkurencji. Eliminacja barier handlowych decyduje o dostępie do rynku, natomiast eliminacja barier tworzonych przez przedsiębiorstwa i pomoc państwową determinuje warunki konkurencyjne, w tym relacje między strukturą rynku, zachowaniami rynkowymi i sposobem jego funkcjonowania (Brodecki, 2004: 57–59).

W traktacie ustanawiającym UE (Wspólnotę Europejską) z 1993 roku w art. 81, ust. 1 konkurencję określa się jako konsekwencję realizacji swobód w zakresie przedsięwzięć gospodarczych. Za niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane uważa się wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami i praktyki, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem bądź skutkiem jest zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku. W artykule tym przedstawiono cały szereg zachowań objętych zakazem porozumień antykonkurencyjnych (zob. Greaves, 1998: 97 i n.).

Zakaz nadużywania pozycji dominującej przedsiębiorstwa

Konkurencja na rynku może zostać ograniczona nie tylko poprzez porozumienia przedsiębiorstw, ale również na skutek działań indywidualnych firm, mających duży udział w rynku. Prawo wspólnotowe w sposób kategoryczny przeciwstawia się takim próbom monopolizacji rynku wewnętrznego. Artykuł 82 TWE zawiera bezwarunkowy zakaz wszelkiego nadużywania przez jeden podmiot gospodarczy lub grupę podmiotów pozycji dominującej na rynku, zarówno po stronie podaży, jak i popytu, o ile takie działanie może negatywnie wpływać na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Stosowanie do tego artykułu wymaga łącznego zaistnienia trzech warunków:

- dominacji na rynku,
- nadużycia pozycji dominującej,
- oddziaływania na handel między państwami członkowskimi (Greaves, 1998: 162).

Nadużycie pozycji dominującej dokonywane jest w oparciu o rynek właściwy, na którym operuje przedsiębiorstwo. Pojęcie rynku właściwego zostało opracowane na gruncie teorii ekonomicznych, oznacza teoretyczną przestrzeń, w ramach której dochodzi do konfrontacji popytu i podaży produktów lub usług, które uważane są przez kupujących lub korzystających z usług jako zamienne między sobą i niezamienne między innymi oferowanymi dobrami i usługami (Skoczny, 1996: 81–82). Rynek właściwy rozpatrywać można w ramach rynku produktu lub rynku geograficznego. W pierwszym znaczeniu obejmuje on wszystkie produkty dostarczane lub wytwarzane przez przedsiębiorstwo oraz produkty stanowiące dla konsumenta ich substytut z uwagi na właściwości, ceny lub przeznaczenie. Rynek geograficzny to natomiast

obszar wspólnego rynku, na którym zachowanie dominującego przedsiębiorstwa wywiera skutki. Elementami decydującymi o znaczeniu gospodarczym rynku są powierzchnia, gęstość zaludnienia i poziom życia ludzi.

Tak więc pozycja dominująca nie została w prawie wspólnotowym jednoznacznie określona: generalnie uważa się, że dotyczy ona sytuacji, kiedy udział jednej firmy na rynku jest bardzo wysoki (np. powyżej 65%), a aktualni lub potencjalni rywale tej firmy nie mają realnej możliwości podważenia jej pozycji (Sawicka, 2004: 298).

Przy ocenie, czy przedsiębiorstwo zajmuje pozycję dominującą, należy wziąć pod uwagę dodatkowe okoliczności, takie jak występująca struktura rynkowa, liczba i siła rynkowa konkurentów, istnienie barier dostępu do danego rynku czy możliwości działania niezależnie od konkurentów, dostawców lub nabywców.

Artykuł 82 TWE wymienia cztery przykładowe sytuacje nadużywania pozycji dominującej:

- narzucanie w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznych cen i dyskryminacyjnych warunków transakcji,
- ograniczanie produkcji, zbytu lub postępu technicznego niekorzystne dla konsumentów,
- stosowanie zróżnicowanych warunków przy analogicznych transakcjach z różnymi partnerami,
- uwarunkowanie kontraktów od dodatkowych zobowiązań, niezwiązanych z przedmiotem transakcji (Wysokińska, Witkowska, 2002: 206).

Niesłuszna cena w rozumieniu art. 82 TWE to cena nadmierna, pozostająca bez uzasadnionego związku z wartością gospodarczą świadczenia. Stwierdzenie, że cena jest wygórowana, może nastąpić m.in. poprzez porównanie cen sprzedaży produktu i jego kosztów produkcji, z czego wynika marża zysku. Ustalenie, czy przedsiębiorstwo używa „drapieżnych" cen, wymaga wyróżnienia dwóch sytuacji. Pierwszy przypadek obejmuje stosowanie cen niższych niż średni koszt zmiennych, tzn. tych, które zmieniają się w zależności od wielkości produkcji. Takie sytuacje traktowane są jak nadużycie, ponieważ kiedy produkowany i sprzedawany produkt powoduje straty po stronie przedsiębiorstwa, to następnie po wyeliminowaniu konkurentów pozwoli podnieść ceny, dzięki pozycji monopolistycznej. Druga sytuacja obejmuje ceny niższe niż średnia kosztów całkowitych, które obejmują koszty stałe, tzn. te, które pozostają niezmienne bez względu na produkowaną ilość. Do nadużycia dojdzie w tym przypadku wtedy, kiedy zostanie ustalone, że ceny te są stosowane w celu wykluczenia konkurentów z rynku (Wysokińska, Witkowska, 2002: 249–250).

Kolejne nadużycie stanowi stosowanie różnych warunków do podobnych świadczeń. Sytuacja ta występuje wówczas, gdy przedsiębiorca mający pozycję dominującą na rynku traktuje swych partnerów handlowych w sposób dyskryminujący, stawiając niektórych spośród nich w pozycji gorszej z punktu widzenia konkurencji. W grę może wchodzić nakładanie cen dyskryminujących. Nadużycie może polegać na stosowaniu zróżnicowanych cen w stosunku do przedsiębiorstw kupujących taką

samą liczbę produktów, z których jedno z przedsiębiorstw dokonuje zakupów również u innego producenta.

Podobnie jest w przypadku porozumień, zabronione są praktyki polegające na uzależnieniu przez przedsiębiorstwo dominujące na rynku umów od akceptacji przez partnerów dodatkowych świadczeń niezwiązanych z przedmiotem transakcji, charakterem lub zwyczajem handlowym.

Artykuł 82 TWE nie potępia monopoli ani zamiaru monopolizacji czy nawet dominującej pozycji samej w sobie, jedynie zabrania jej nadużywania na obszarze wspólnotowego rynku. Zwalcza się dopiero nadużycie pozycji dominującej, gdy jest ono tego rodzaju, że wpłynęło lub stworzyło zagrożenie dla handlu między państwami członkowskimi. Interpretacja terminów, takich jak dominująca pozycja, jej nadużycie, właściwy rynek, pozostawione zostało Trybunałowi Sprawiedliwości. Nadużycie pozycji dominującej odnosi się zarówno do eliminacji konkurencji przez przejęcie firm konkurencyjnych, jak również do takich zachowań, które niekorzystnie zmieniają strukturę rynku, powodują zmiany strumienia handlu, oferty towarowej czy też działają na niekorzyść konsumentów.

Kontrola koncentracji przedsiębiorstw

W traktacie WE me ma przepisów, które dotyczyłyby szczególnie i wyraźnie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. Komisja Europejska opowiada się za zastosowaniem w takich przypadkach art. 82 TWE, gdy dokonujące koncentracji przedsiębiorstwo już zajmuje pozycję dominującą na rynku. Sąd Pierwszej Instancji w tym zakresie wyjaśnił, że w sytuacji, gdy nie dochodzi do utworzenia lub umocnienia pozycji dominującej, operacja powinna być dopuszczona. W sytuacji odwrotnej, gdzie koncentracja stwarza lub umacnia pozycję dominującą w sposób prowadzący do ograniczenia skuteczności konkurencji na wspólnym rynku lub na jego części, uznana jest za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Propozycja kontroli fuzji pojawiła się już w 1965 roku, później problemem tym zajmowały się państwa członkowskie w czasie szczytu paryskiego w 1972 roku. Od 1973 do 1988 roku Komisja przedstawiała kolejne wersje rozporządzenia dotyczące kontroli różnych form połączeń firm. W grudniu 1989 roku przyjęte zostało przez Radę rozporządzenie o kontroli koncentracji między przedsiębiorstwami. Rozporządzenie to zostało zaktualizowane w 2004 roku.

Koncentracja w myśl Rozporządzenia Rady 139/2004/WE polega na łączeniu się lub przejęciu kontroli nad innym przedsiębiorstwem i występuje w przypadku, gdy trwała zmiana kontroli wynika z:

- łączenia się dwóch lub więcej wcześniej samodzielnych przedsiębiorstw lub części przedsiębiorstw,
- nabycia przez jedną lub więcej osób już kontrolujących co najmniej jedno przedsiębiorstwo, lub przez jedno lub więcej przedsiębiorstw, przez zakup papierów

wartościowych lub aktywów, w drodze umowy lub w jakikolwiek inny sposób, bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad całym lub częścią jednego lub więcej innych przedsiębiorstw (Skonsolidowane obwieszczenie Komisji…).

Koncentracja posiada wymiar wspólnotowy w przypadku, gdy:

– łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 5 mld euro oraz
– łączny obrót przypadający na Wspólnotę, każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 250 mln euro, chyba że każde z zainteresowanych przedsiębiorstw uzyskuje więcej niż dwie trzecie swoich łącznych obrotów przypadających na Wspólnotę w jednym i tym samym państwie członkowskim (Skonsolidowane obwieszczenie Komisji…).

Prawo wspólnotowe wyróżnia trzy podstawowe formy koncentracji przedsiębiorstw: fuzję, połączenie i przejęcie kontroli. Fuzja dokonana jest między przedsiębiorstwami uprzednio niezależnymi. Połączenie może również odnieść się jedynie do części takich przedsiębiorstw. Przejęcie kontroli (inaczej akwizycja) następuje w sytuacji, gdy jedna lub więcej osób kontrolujących co najmniej jedno przedsiębiorstwo przejmuje bezpośrednią lub pośrednią kontrolę nad całym lub częścią jednego lub kilku przedsiębiorstw. Sposób nabycia kontroli może nastąpić poprzez objęcie lub nabycie elementów kapitału lub majątku, zawarcie odpowiedniej umowy lub w inny sposób. Uzyskanie kontroli może nastąpić w drodze utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa, pełniącego w sposób ciągły wszystkie podstawowe funkcje samodzielnego podmiotu gospodarczego. Pojęcie przedsiębiorstwa wspólnego obejmuje przedsiębiorstwo kontrolowane wspólnie przez co najmniej dwa inne przedsiębiorstwa. W zakres pojęcia wchodzi zatem fuzja przedsiębiorstw, a także współpraca w ściśle określonej, wąskiej dziedzinie, na przykład w zakresie badań i rozwoju. Przedsiębiorstwo wspólne uzyskuje niezależność gospodarczą w stosunku do przedsiębiorstw założycielskich, prowadzi samodzielną politykę handlową i samodzielnie podejmuje działania konkurencyjne (Skonsolidowane obwieszczenie Komisji…).

Uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji w ochronie konkurencji

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich utworzono na mocy Traktatu EWWiS w 1952 roku. Jego siedzibą jest Luksemburg.

Zadaniem Trybunału jest zapewnienie jednolitej interpretacji stosowania prawa europejskiego we wszystkich krajach Unii – tak by prawo było jednakowe dla wszystkich. Trybunał zapewnia na przykład, aby sądy krajowe nie wydawały rozbieżnych wyroków w podobnych sprawach. Trybunał czuwa również nad tym, by wszystkie państwa członkowskie i instytucje unijne wypełniały nałożone na nie zobowiązania prawne. Trybunał jest uprawniony do rozstrzygania sporów prawnych między państwami członkowskimi, instytucjami UE, osobami prawnymi i fizycznymi (Bor-

chardt, 2003: 51). Generalnie ma on zapewnić „respektowanie prawa w interpretacji i aplikacji" Traktatu (art. 220 TWE).

W skład Trybunału wchodzi po jednym sędzi z każdego państwa członkowskiego, dzięki czemu reprezentowane są w nim krajowe systemy prawne wszystkich 27 krajów Unii. Tym niemniej, ze względów praktycznych, Trybunał rzadko zasiada w pełnym składzie. Zazwyczaj zasiada jako Wielka Izba złożona z 13 sędziów lub jako izby liczące po pięciu lub trzech sędziów (Collins, 1998: 71).

W celu wsparcia Trybunału Sprawiedliwości w rozpatrywaniu dużej liczby spraw do niego wnoszonych, jak również dla zapewnienia obywatelom lepszej ochrony prawnej, na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego w 1989 roku powołano Sąd Pierwszej Instancji.

Sąd ten nie ma uprawnień do rozpatrywania i rozstrzygania spraw wniesionych przez państwa członkowskie lub organy Wspólnoty. Zajmuje się rozstrzyganiem i rozpatrywaniem w pierwszej instancji pewnych kategorii spraw lub postępowań, wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne.

W odniesieniu do prawa konkurencji Sąd orzeka w sprawach wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne o naruszeniu reguł stosowanych do przedsiębiorstw na podstawie zarzutu co do legalności aktu prawnego lub zaniechania działania oraz w odniesieniu do pomocy publicznej. Sąd rozpoznaje także powództwo odszkodowawcze przeciwko Wspólnocie, jeśli jest związane ze skargami na bezczynność organów lub nieważność aktów prawnych.

Od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji przysługuje odwołanie do Trybunału, które należy wnieść w terminie dwóch miesięcy od daty ogłoszenia. Trybunał może unieważnić wyrok Sądu, gdy odwołanie jest uzasadnione i odwołalne.

Kompetencje Komisji Europejskiej w ochronie konkurencji

Postanowienia traktatu o UE wyznaczyły Komisji zadanie organu zapewniającego funkcjonowanie i rozwój wspólnego rynku. Komisja sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie oraz osoby fizyczne i prawne postanowień traktatu i środków podjętych na jego podstawie (art. 211 TWE). Dodatkowo organ ten został upoważniony do wydawania przepisów wykonawczych i interpretacyjnych.

Komisja zgodnie z art. 81 i 82 TWE ma podejmować niezbędne działania zmierzające do ochrony konkurencji we Wspólnocie. Wyposażona została w prawo prowadzenia badań w sprawach o naruszenie art. 81 i 82 TWE w przypadku stwierdzenia wystąpienia naruszenia, do podjęcia środków zmierzających do ich zaprzestania i przywrócenia stanu poszanowania postanowień prawa wspólnotowego. Komisja może podjąć działanie poprzez wydanie zaleceń, jak i nałożenie kar pieniężnych, kiedy spełnione zostały przewidziane prawne warunki. Komisja przejawia rzeczywistą zdolność prawną do podejmowania samodzielnych decyzji o charakterze ponadnarodowym. Nie jest powiedziane, że stoi ona ponad wszystkimi krajami członkowskimi,

ale faktem jest, że jest ona kompetentna w podejmowaniu samodzielnych decyzji w odniesieniu do polityki konkurencji oraz pomocy państwa.

W skład Komisji Europejskiej wchodzi wiele Dyrekcji Generalnych, które zajmują się wybranymi problemami. I tak, konkurencją zajmuje się Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji.

Zadaniem Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji jest wdrażanie reguł konkurencji określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Celem działań Dyrekcji jest zapewnienie, że konkurencja na jednolitym rynku nie podlega ograniczeniom. Niezakłócona konkurencja na rynku wewnętrznym Wspólnoty stanowi gwarancję dobrobytu konsumentów oraz przyczynia się do wzmacniania konkurencyjności gospodarki europejskiej. Dyrekcja Generalna wspiera wykonywanie szerokich kompetencji Komisji Europejskiej w dziedzinie ochrony konkurencji. Zajmuje się przygotowywaniem decyzji Komisji, badaniem rynków służącym wszczynaniu postępowań z zakresu ochrony konkurencji, opracowaniem projektów.

Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji zajmuje się, najogólniej mówiąc, czterema zakresami działania mogącymi mieć wpływ na zachowanie wolnej konkurencji.

Po pierwsze, obszar działań Dyrekcji Generalnej wiąże się ze stosowaniem art. 81 TWE, tj. zakazu karteli. Dyrekcja zajmuje się kontrolowaniem karteli tak, aby nie zakłóciły swobodnej wymiany handlowej na płaszczyźnie wspólnotowej. Komisja ma przeciwdziałać zarówno nadmiernej koncentracji w gospodarce, jak i porozumieniom ograniczającym konkurencję, które negatywnie wpływają na handel wewnątrz Wspólnoty. Obok prawa antykartelowego mamy do czynienia także z postanowieniami dotyczącymi nadużycia pozycji dominującej. Art. 82 TWE nadaje Komisji Europejskiej prawo kontroli nadużycia pozycji dominującej przedsiębiorstwa. Trzecią domenę zadań Komisji w odniesieniu do prawa konkurencji stanowi kontrola nielegalnych koncentracji przedsiębiorstw. Najważniejszym zadaniem Dyrekcji w tej kwestii jest wyrażenie zgody lub niedopuszczenie do koncentracji, która swoim rozmiarem zagrażałaby wolnej i skutecznej konkurencji. Czwartą dziedziną kompetencji Komisji w stosunku do prawa konkurencji jest kontrola pomocy państwa. Działania Dyrekcji Generalnej w tym obszarze związane są z koniecznością analiz programów pomocy publicznej przedstawianych przez państwa członkowskie do zaaprobowania Komisji Europejskiej (Rouam, 1998: 14–15).

Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji zajmuje się współpracą z odpowiednimi krajowymi organami ochrony konkurencji w związku z międzynarodowym wymiarem polityki konkurencji (np. ściganiem ogólnoświatowych karteli). Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji wydaje również kwartalnik „Competition Policy Newsletter" poświęcony polityce konkurencji UE. Dyrekcja podlega komisarzowi ds. konkurencji – Neelie Kroes. Funkcję Dyrektora Generalnego sprawuje Philip Lowe (*Taking Competition Seriously – Anti-Trust Reform in Europe*).

Polityka konkurencji i ochrona praw konsumentów w Polsce

Do 1989 roku Polska ze względów politycznych nie była zainteresowana integracją z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Kierunki polityki zagranicznej i gospodarczej były uzależnione od wytycznych Związku Radzieckiego. Sytuacja zmieniła się po przełomie, który nastąpił w 1989 roku, tj. po upadku bloku komunistycznego i powstaniu suwerennej Polski.

Wraz z wkroczeniem naszego kraju na drogę demokracji priorytetowym celem rozwoju Polski stało się przystąpienie do europejskich organizacji gospodarczych i struktur bezpieczeństwa. Stało się jasne, że Polska nie tylko z racji położenia geograficznego, ale także jako część europejskiej wspólnoty duchowej i kulturowej nie może pozostać na uboczu procesu integracji Europy. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej poprzedza długi proces negocjacji, prowadzący poprzez okres przejściowy aż do pełnego członkostwa naszego kraju w strukturach Unii Europejskiej. Członkostwo we Wspólnocie to dla Polski korzystny wybór zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, jak i tworzenia właściwych warunków do szybszego rozwoju gospodarczego oraz budowania nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego.

Poniższe kalendarium przedstawia etapy w procesie integracji Polski ze strukturami europejskimi:

1988 – Polska i Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) nawiązują stosunki gospodarcze. Rozpoczynają się negocjacje w sprawie umowy o handlu i współpracy gospodarczej.

1991 – 16 grudnia polski rząd podpisuje Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Jednocześnie podpisana zostaje Umowa Przejściowa, regulująca – do czasu wejścia w życie Układu Europejskiego – stosunki handlowe między stronami.

1994 – 1 lutego wchodzi w życie Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi.

1997 – w grudniu podczas spotkania Rady Europejskiej w Luksemburgu zapada decyzja o rozpoczęciu 30 marca 1998 roku procesu rozszerzenia Unii Europejskiej i o zwołaniu 31 marca 1998 roku dwustronnej Konferencji Międzyrządowej między innymi z Polską.

1998 – 1 kwietnia odbyło się inauguracyjne posiedzenie w Warszawie Zespołu ds. Negocjacji o Członkostwo RP w UE. 3 kwietnia w Brukseli rozpoczyna się oficjalnie proces screeningu (przeglądu prawa) między innymi Polski.

2000 – podczas grudniowego szczytu UE w Nicei przywódcy uzgadniają tekst roboczy traktatu nicejskiego w sprawie reformy instytucjonalnej w Unii Europejskiej, kończąc tym samym trwającą od 14 lutego 2000 roku Konferencję Międzyrządową 2000. Traktat ten otwiera praktycznie drogę do rozszerzenia Unii Europejskiej.

2001 – dziewiętnaście rozdziałów negocjacyjnych zostało zamkniętych. We wrześniu nowo wybrany rząd wielokrotnie deklaruje dążenie Polski do wczesnego członkostwa w UE.

2002 – 13 grudnia zakończono negocjacje akcesyjne.

2003 – 16 kwietnia na nadzwyczajnym szczycie Unii Europejskiej w Atenach następuje uroczyste podpisanie traktatu akcesyjnego, który liczy ponad 5,5 tysiąca stron. 7 i 8 czerwca w Polsce odbyło się referendum w sprawie członkostwa w UE. Głos na „tak" oddało ponad 70% obywateli, którzy w tych dniach udali się do urn.

2004 – 1 maja Polska wstąpiła do UE (*Etapy integracji Polski z Unią Europejską*).

Bezpośrednio przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska znajdowała się pośród jej głównych partnerów handlowych. UE przez długi czas była z kolei największym partnerem handlowym Polski. Wielkość obrotów handlowych Polska–Unia wyniosła ponad 60 miliardów euro w 2003 roku. Handel Polska–UE stanowił około 70% polskiego eksportu, a także importu. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku stworzyło dogodne warunki dla inwestorów zagranicznych w Polsce:

- dostęp do jednolitego rynku z około 500 milionami konsumentów (UE, Norwegia, Islandia oraz Lichtenstein);
- Polska jest największym pojedynczym beneficjentem pomocy pochodzącej z UE bez względu na to, jakie będą priorytety polityki strukturalnej;
- polskie prawo zostało w dużym stopniu dostosowane i zharmonizowane z prawem UE (acquis communautaire), przez co otoczenie prawne staje się w pełni kompatybilne ze standardami zachodnimi;
- członkostwo Polski w UE jest gwarancją stabilności politycznej oraz dynamicznego rozwoju gospodarczego (*Etapy integracji Polski z Unią Europejską*).

Wyniki negocjacji akcesyjnych w obszarze polityki konkurencji

Znaczenie prawa konkurencji wzrosło w Polsce wraz z transformacją, która doprowadziła do powstania gospodarki rynkowej. Podstawowym celem tej gałęzi prawa jest ochrona wolności gospodarczej przez promowanie konkurencji na wolnym rynku. Konkurencja stwarza przedsiębiorcom możliwość rywalizowania w oparciu o cenę i jakość na wolnym rynku, nieskrępowanym antykonkurencyjnymi ograniczeniami. W związku z tym wzrasta potrzeba rozumienia tego wciąż zmieniającego się i kompleksowego zagadnienia.

Układ Europejski z 16 grudnia 1991 roku ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi w rozdziale III uregulował kwestie dostosowania prawa polskiego do systemów prawa wspólnotowego. Warunkiem wstępnej integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą miało być zbliżenie polskiego ustawodawstwa, zarówno tego istniejącego, jak i przyszłego, do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska zobowiązała się podjąć wszelkie starania celem zapewnienia zgodności przyszłego ustawodaw-

stwa z ustawodawstwem Wspólnoty. Wśród obszarów wymienionych w Układzie Europejskim, które objąć miało zbliżenie, znalazła się również polityka konkurencji (Brodecki, Gromnicka, 2002: 99).

Otwarcie negocjacji w dziedzinie polityki konkurencji nastąpiło 19 maja 1999 roku, ich zamknięcie natomiast 20 listopada 2002 roku. W tym obszarze negocjacyjnym znalazły się dwie dziedziny prawa: prawo antymonopolowe – reguły konkurencji skierowane do przedsiębiorców oraz reguły konkurencji między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi – chodzi tutaj o przepisy dotyczące pomocy publicznej. W zakresie prawa antymonopolowego Polska zobowiązała się do wdrożenia dorobku prawnego Wspólnot najpóźniej w dniu uzyskania członkostwa. Zaznaczyć przy tym należy, że w tej dziedzinie znaczna część prawa polskiego zgodna była z prawem europejskim jeszcze przed formalnym rozpoczęciem negocjacji. Natomiast w obszarze reguł konkurencji skierowanych do państwa Polska deklarowała przyjęcie porządku wspólnotowego najpóźniej z chwilą uzyskania członkostwa, z wyjątkiem niektórych form pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w specjalnych strefach ekonomicznych, dla których strona polska wniosła okres przejściowy do końca 2017 roku (Brodecki, 2004: 499–500).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 1) „określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeśli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa określa także organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów".

Ustawa ta zawiera regulacje mające na celu przeciwdziałanie zbiorowym i indywidualnym zachowaniom przedsiębiorców godzącym w konkurencję i interesy innych uczestników rynku, konkurentów, kontrahentów i konsumentów (zakaz praktyk ograniczających konkurencję), jak i dotyczące kontroli administracyjnej przeprowadzonych przez przedsiębiorców operacji o charakterze strukturalnym (połączenia przedsiębiorców, nabywanie akcji itp.) mogących negatywnie wpłynąć na stan konkurencji na rynku (Modzelewska-Wąchał, 2002: 7). Ustawa ta nie jest jednak aktem regulującym wszystkie zagadnienia dotyczące ochrony konkurencji, gdyż zawiera głównie postanowienia skierowane do przedsiębiorców. Ponieważ jest aktem z zakresu prawa publicznego, chroni interesy publicznoprawne związane z konkurencją. Ochrona prywatnoprawna realizowana musi być przez pokrzywdzonych przedsiębiorców w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego czy też ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Modzelewska-Wąchał, 2002: 13).

Przepisy dotyczące praktyk ograniczających konkurencję

W polskim stanie prawnym zarówno przepisy dotyczące porozumień i pozostałych zachowań antykonkurencyjnych (kartele oraz inne formy współpracy), jak i przepisy regulujące nadużycie pozycji dominującej są powszechnie określone jako przepisy dotyczące praktyk ograniczających konkurencję (*Prawo konkurencji w Polsce*).

Artykuł 5 Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje porozumień „których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na:

1) ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
2) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji;
3) podziale rynków zbytu lub zakupu;
4) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednolitych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
5) uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
6) ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;
7) uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny".

Ustawa o ochronie konkurencji zakazuje także nadużywania siły rynkowej, często określanej jako dominacja na rynku. W świetle ustawy przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Ustawa przyjmuje także domniemanie, zgodnie z którym przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeśli jego udział w rynku przekracza 40%. Prawo nie zakazuje osiągnięcia czy utrzymania pozycji dominującej, zakazane jest wyłącznie jej nadużycie (Brodecki, 2004: 515).

Kontrola koncentracji przedsiębiorstw w Polsce

Kontrola koncentracji jest istotnym elementem systemu prawa konkurencji. W Polsce co do zasady zakazane są jedynie takie koncentracje, w wyniku których konkurencja na rynku zostaje istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku. Procedura nadzoru nad transakcja-

mi prowadzącymi do koncentracji przedsiębiorstw także regulowana jest przepisami ustawy o ochronie konkurencji. Nakłada ona na przedsiębiorców obowiązek uzyskania zezwolenia na niektóre koncentracje o istotnych rozmiarach. Obowiązek ten stosuje się do wszystkich transakcji, w których łączny obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji przekracza 50 mln euro (Brodecki, 2004: 520).

Koncentracje takie podlegają zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego zgoda jest niezbędna do zamknięcia transakcji. Oznacza to, że przedsiębiorcy nie mogą dokonać koncentracji przed uzyskaniem pozytywnej decyzji ze strony Prezesa UOKiK lub przed upływem okresu 2 miesięcy od daty zgłoszenia, jeśli Prezes nie wyda w tym terminie żadnej decyzji. Za niezgłoszenie transakcji lub dostarczenie w ramach zgłoszenia informacji wprowadzających w błąd grożą kary finansowe (*Prawo dla inwestorów*).

Pomoc publiczna w Polsce

W odniesieniu do reguł pomocy publicznej Polska akceptuje zasady określone w art. 87–89 TWE, po przystąpieniu do Unii Europejskiej, choć nadal prezentuje niższy od przeciętnego w Unii poziom rozwoju gospodarczego. Dlatego też istnieje potrzeba dopuszczenia – oprócz akceptowanych przez WE – również innych zasad i form udzielania pomocy w zakresie:

a) ochrony środowiska, co wynika z konieczności dostosowania się przez Polskę do wysokich standardów unijnych (koszty tego procesu przekraczają często możliwości finansowe polskich przedsiębiorców);
b) ratowania i restrukturyzacji firm znajdujących się w trudnej sytuacji, a szczególnie zagrożonych utratą płynności finansowej, przez odroczenie lub rozłożenie na raty zobowiązań publicznych;
c) rozwoju regionalnego – w Polsce dotychczas jest oferowana pomoc regionalna w rozumieniu zasad jej udzielania w UE, z wyjątkiem nieznacznej pomocy udzielanej w gminach zagrożonym wysokim bezrobociem i dla przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych (Właszczuk, 2005: 94–95).

Polska wystąpiła o okres przejściowy dotyczący pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych przedsiębiorcom, którzy działają na tzw. starych zasadach, do końca istnienia stref, czyli do 2017 roku. Problem stref ekonomicznych wynika z niezgodności między sposobem, w jaki udzielana jest pomoc publiczna w Polsce, a warunkami udzielania tej pomocy w UE. Chodzi w szczególności o:

a) przyznawanie niedozwolonych form pomocy w prawodawstwie UE (np. pomoc dla ekspertów w postaci subsydiów);
b) kumulowanie różnych typów pomocy i przekraczanie jej dozwolonych pułapów; w państwach członkowskich UE dofinansowanie inwestycji w obszarach spełniających kryteria pomocy regionalnej nie może przekroczyć kosztów tej

inwestycji – 65% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw – w polskich strefach ekonomicznych nie było takiego ograniczenia;

c) zasadę przejrzystości pomocy publicznej, czyli monitorowanie wielkości i formy pomocy; jest to w warunkach polskich bardzo trudne ze względu na oparcie konstrukcji pomocy na umorzeniu podatku dochodowego po przekroczeniu minimalnego progu inwestycji lub zatrudnienia określonego indywidualnie (umorzenie wynosi 100% w ciągu pierwszych 10 lat i 50% w ciągu następnych 10 lat);

d) niektóre strefy ekonomiczne nie spełniają unijnych kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy regionalnej – PKS mniejszy niż 85% średniej krajowej, bezrobocie powyżej 110% średniej krajowej.

Podsumowanie

Do 1989 roku Polska ze względów politycznych nie była zainteresowana integracją z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Kierunki polityki zagranicznej i gospodarczej były uzależnione od wytycznych Związku Radzieckiego. Sytuacja zmieniła się po przełomie, który nastąpił w 1989 roku, tj. po upadku bloku komunistycznego i powstaniu suwerennej Polski.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku stworzyło dogodne warunki rozwoju gospodarczego między innymi poprzez dostęp do jednolitego rynku z około 500 milionami konsumentów (UE, Norwegia, Islandia oraz Lichtenstein).

Polskie prawo zostało w dużym stopniu dostosowane i zharmonizowane z prawem UE (acquis communautaire), przez co otoczenie prawne stało się w pełni kompatybilne ze standardami zachodnimi.

Porządek prawny jest rzeczywistym fundamentem UE i nadaje jej charakter wspólnoty prawa. Jedynie tworzenie i ochrona nowego prawa pozwala Unii na osiągnięcie celów, które przyświecały jej powstaniu. W konsekwencji prawie 500 milionów ludzi postrzega wspólny rynek jako codzienną rzeczywistość dzięki otwarciu granic, wymianie towarów i usług, swobodnemu przemieszczaniu się siły roboczej i wzrostowi liczby spółek międzynarodowych (Borchardt, 2011: 131).

Bibliografia

Biegaj A. (2001), *Glosariusz negocjatora, Zrozumieć negocjacje*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Borchardt K. D. (2003), *ABC prawa wspólnotowego*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa.

Borchardt K. D. (2011), *ABC prawa Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Brodecki Z. (red.) (2004), *Konkurencja*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Brodecki Z., Gromnicka E. (2002), *Układ Europejski z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Collins A. M. (1998), *Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich*, [w:] Wojtaszek-Mik E. (red.), *Podstawy systemu prawnego Wspólnot Europejskich*, Instytut Europejski, Łódź.

Etapy integracji Polski z Unią Europejską, https://pl.wikipedia.org/wiki/Etapy_integracji_Polski_z_Uni%C4%85_Europejsk%C4%85, dostęp: 17.02.2016.

Greaves R. (1998), *Prawo konkurencji – artykuły 81 i 82 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] Wojtaszek-Mik E. (red.), *Podstawy systemu prawnego Wspólnot Europejskich*, Instytut Europejski, Łódź.

Jednolity Akt Europejski, http://stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/jednolity_akt_europejski.pdf, *dostęp: 20.04.2016.*

Modzelewska-Wąchał E. (2002), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twiger, Warszawa.

Prawo dla inwestorów, www.paiz.gov.pl/index/?id=062ddb6c727310e76b6200b7c71f63b5#2, dostęp: 2.02.2016.

Prawo konkurencji w Polsce, http://www.paiz.gov.pl/prawo/prawo_konkurencji, dostęp: 18.02.2016.

Rouam C. (1998), *Wspólnotowe ramy prawne dotyczące pomocy państwa w zakresie restrukturyzacji przemysłu: podstawy prawne, zasady określania wielkości pomocy*, [w:] Królikowska-Olczak M. (red.), *Zgodność pomocy państwa przyznawanej na cele restrukturyzacji przemysłu ze wspólnotowymi zasadami konkurencji*, Instytut Europejski, Łódź.

Sawicka J. (2004), *Polska w Unii Europejskiej – wybrane polityki sektorowe*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

Skoczny T. (1996), *Wolna konkurencja i generalne reguły jej ochrony*, [w:] Jasiński P., Skoczny T. (red.), *Studia nad integracją europejską*, Dom Wydawniczy „Elipsa", Warszawa.

Skonsolidowane obwieszczenie Komisji dotyczące kwestii jurysdykcyjnych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz. U. UE, 2008/C 95/01, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0416%2808%29&from=PL, dostęp: 18.02.2016.

Taking Competition Seriously – Anti-Trust Reform in Europe, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-157_en.htm, dostęp: 18.02.2016.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319.

Właszczuk H. T. (red.) (2005), *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Wysokińska Z., Witkowska J. (2002), *Integracja europejska. Rozwój rynków*, PWN, Warszawa–Łódź.

Summary

Legal regulations on competition and consumer protection in the single European market

This paper discusses the legal regulations on competition and consumer protection in the single European market. It considers regulations on market abuse, the powers of the Court of Justice, the Court of First Instance in relation to competition, and the competence of the European Commission in relation to antitrust practices, competition and the protection of consumer rights in Poland. The paper notes that every year EU treaties inform thousands of decisions that have a decisive impact on the functioning of EU Member States and the lives of their inhabitants.

Keywords: competition policy, the single market, protection of consumer rights

Słowa kluczowe: polityka konkurencji, jednolity rynek, ochrona praw konsumentów