Hanna GAJEWSKA

POLITYKA KONKURENCJI W JEDNOLITYM RYNKU EUROPEJSKIM[1]

Wprowadzenie

Właściwa konkurencja jest jedną z podstawowych zasad, na podstawie których funkcjonują Wspólnoty Europejskie. Polityka konkurencji opiera się na prawie europejskim, tzn. art. 85 i 86 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), art. 65 i 66 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS) oraz art. 92-94 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Spełnia ona funkcję integracyjną w stosunku do poszczególnych rynków narodowych, przekształcając je w jednolity rynek wspólnotowy, pozbawiony barier i przeszkód wewnętrznych.

Celem opracowania jest przedstawienie – poprzez analizę kontroli połączeń przedsiębiorstw – polityki konkurencji Unii Europejskiej jako czynnika integrującego w stosunku do poszczególnych rynków narodowych.

Ze względu na ograniczone rozmiary publikacji celowo pominięto tu omówienie kontroli nadużywania pozycji dominującej. Analiza będzie dotyczyła Wspólnot Europejskich jako całości, a następnie rozwiązań w tym zakresie tak w Republice Federalnej Niemiec, jak i w Zjednoczonym Królestwie. Kryterium wyboru do analizy właśnie tych dwóch państw było to, iż reprezentują one dwa odrębne podejścia do problemów wspólnego rynku.

---

[1] Artykuł powstał na podstawie materiałów pracy magisterskiej pt. „Polityka konkurencji jako jeden z podstawowych elementów jednolitego rynku europejskiego. Przypadek Republiki Federalnej Niemiec i Zjednoczonego Królestwa. Wnioski dla Polski", przygotowanej w Akademii Ekonomicznej pod kierunkiem dr Renaty Stawarskiej na specjalności Studia europejskie.

1. Kontrola połączeń przedsiębiorstw na poziomie wspólnotowym

Jedną ze sfer działań, jaką zajmuje się polityka i ustawodawstwo europejskie, jest kontrola porozumień między przedsiębiorstwami pod kątem ich oddziaływania na handel między krajami oraz możliwość zakłócania lub ograniczania konkurencji na wspólnym rynku[2]. Nadzorowane są także połączenia firm, a dzieje się tak zgodnie z rozporządzeniem Rady Europejskiej nr 4064/89 z 21 grudnia 1989 r. o kontroli połączeń na szczeblu Wspólnoty. Na mocy tego rozporządzenia Komisja Wspólnot Europejskich stała się wyłącznym organem odpowiedzialnym za kontrolę połączeń o wymiarze wspólnotowym; mniejsze połączenia pozostały pod kontrolą władz narodowych. Klasyfikacja przedsiębiorstw jest dokonywana na podstawie wielkości ich obrotu.

Zgodnie z tym kryterium, koncentracja ma wymiar wspólnotowy, jeżeli:

– zagregowany obrót na rynku światowym wszystkich uwzględnianych przedsiębiorstw jest większy niż 5 mld ECU (zasada ogólna),

– obrót na rynku wspólnotowym przynajmniej dwóch uwzględnianych przedsiębiorstw (każdego) jest większy niż 250 mln ECU (zasada *de minimis*),

– nie wszystkie uwzględniane przedsiębiorstwa osiągają ponad 2/3 swego obrotu na rynku wspólnotowym wewnątrz jednego i tego samego kraju (zasada dwóch trzecich).

Punktem wyjścia dla procedury kontroli połączeń we Wspólnocie jest tzw. obowiązek powiadomienia: jeżeli porozumienie może być uznane za koncentrację i nie przekracza tzw. progu wspólnotowego, musi być zgłoszone do Komisji w ciągu jednego tygodnia od jego powstania[3]. Poza tym żadna koncentracja nie może dojść do skutku przed oficjalnym jej zgłoszeniem lub też w okresie trzech tygodni po złożeniu oficjalnego zgłoszenia. Jeżeli jest to konieczne, Komisja może przedłużyć zawieszenie działalność danej koncentracji aż do podjęcia ostatecznej decyzji. Pierwsza decyzja musi zapaść w ciągu miesiąca od momentu złożenia oficjalnego zgłoszenia. Jeżeli Komisja dojdzie do wniosku, że koncentracja odpowiada wymogom rozporządzenia Rady Europejskiej, a w szczególności art. 6.1a tego dokumentu, lub że nie budzi poważnych wątpliwo-

---

[2] Art. 85 Traktatu EWG i art. 65 Traktatu EWWiS.

[3] Commission Regulation (EEC) No 2367/90 of 25 July 1990 on notifications, time - limits and hearings provided for in Council Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings, OJ L 219, 14.08.1990, p. 5 - 25.

ści co do swojej zgodności z założeniami wspólnego rynku, o czym mówi art. 6.1b, Komisja podejmuje decyzję zezwalającą na dokonanie połączenia.

Jeżeli decyzja o zgodności została podjęta na podstawie art. 6.1b, koncentracja może funkcjonować bez jakichkolwiek obaw o późniejszą ingerencję ze strony władz wspólnotowych czy też narodowych. Jeżeli jednak istnieją poważne wątpliwości co do zgodności danej koncentracji z zasadami wspólnego rynku, Komisja musi zdecydować o wszczęciu postępowania na mocy art. 6.1c. W ciągu kolejnych czterech miesięcy Komisja prowadzi dokładną analizę okoliczności, w jakich doszło do połączenia, przesłuchując jego strony, konsultując się z tzw. Komitetem Doradczym ds. Koncentracji (the Advisory Commitee on Concentrations), w którym są reprezentowane kraje członkowskie. Komisja bierze też pod uwagę możliwe poprawki zaproponowane przez dane przedsiębiorstwa. Po tej procedurze zostaje wydana ostateczna decyzja, zatwierdzająca połączenie na mocy art. 8.2 lub zakazująca go zgodnie z art. 8.3. Przy czym wyrażenie zgody na daną koncentrację może być warunkowe i może zawierać pewne specjalne zobowiązania stron. Jeżeli ostateczna decyzja jest negatywna, Komisja może zażądać dokonania podziału aktywów danych przedsiębiorstw, gdy decyzja dotyczy połączenia już istniejącego[4].

Decyzja Komisji jest ostateczna i podlega tylko rewizji Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli przedsiębiorstwo nie zastosuje się do decyzji Komisji, może ona nałożyć na nie karę grzywny w wysokości do 10% wartości zagregowanego obrotu danego przedsiębiorstwa.

2. Polityka ochrony konkurencji – podejście niemieckie

W Republice Federalnej Niemiec rozróżnia się stosowanie praktyk nieuczciwej konkurencji oraz praktyk ograniczających konkurencję. Znajduje to swój wyraz w istnieniu w tym kraju dwóch odrębnych ustaw: ustawy z 1909 r. o nieuczciwej konkurencji oraz ustawy z 1957 r. przeciwko ograniczaniu konkurencji, zwanej ustawą kartelową.

Niemiecka ustawa kartelowa chroni konkurencję tylko na rynku wewnętrznym (zasada terytorialna). A zatem ma ona zastosowanie nie tylko do przedsiębiorstw działających na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, ale także do przedsiębiorstw mających swoją siedzibę za granicą.

---

[4] Art. 8.5.

Znaczenie ma tu jedynie fakt zaistnienia ograniczenia konkurencji i wystąpienia lub możliwości wystąpienia jego skutków na niemieckim rynku wewnętrznym.

Skoro mimo istnienia ustawodawstwa kartelowego podmioty gospodarcze stosują praktyki ograniczające konkurencję, muszą działać organy państwowe, których zadaniem jest stwierdzanie tych ograniczeń oraz nakładanie stosownych sankcji[5]. Ponieważ w Republice Federalnej Niemiec przyjęto zasadę kontroli nadużywania pozycji rynkowej, podstawowe zadania i uprawnienia w sferze przeciwdziałania ograniczeniom konkurencji należą w tym kraju do organów administracji.

Głównym organem odpowiedzialnym za ochronę konkurencji jest Federalny Urząd Kartelowy. Jest on samodzielnym organem centralnym współdziałającym z federalnym ministrem gospodarki, który w stosunku do niego ma tylko nieliczne kompetencje decyzyjne. Do najważniejszych z nich należy prawo wyjątkowego dopuszczenia umów kartelowych lub fuzji, zakazanej wcześniej przez Federalny Urząd Kartelowy. Funkcję instytucji weryfikujących orzeczenia organów kartelowych w RFN pełnią sądy kartelowe.

W 1973 r. utworzona została Komisja Monopolowa. Jest ona pięcioosobowym, fachowym i niezależnym gremium doradczym federalnego ministra gospodarki, opiniującym na jego żądanie, z własnej inicjatywy albo z nakazu ustawy konkretne przejawy ograniczania konkurencji oraz przedstawiającym raz na dwa lata sprawozdania dotyczące przede wszystkim spraw nadużywania pozycji monopolistycznej na rynku i koncentracji przedsiębiorstw.

Na system sankcji za naruszenie obowiązków prawnych, tj. środków służących egzekwowaniu norm zakazujących ustawy oraz decyzji organów kartelowych, składają się w niemieckim prawie kartelowym grzywny za wykroczenia, administracyjne decyzje zakazujące i nakazujące oraz sankcje cywilnoprawne. Ustawa kartelowa nie przewiduje nakładania sankcji prawnokarnych, jej naruszenia są bowiem w prawie niemiecki wykroczeniami.

Zgodnie z ustawą organy kartelowe mogą w określonych w niej przypadkach wydawać decyzje nakazujące zaniechanie działania jako takiego[6], tj. bez konieczności udowodnienia winy działającego, np. działania przedsiębiorstwa relatywnie silnego rynkowo, jeśli może ono zaszkodzić interesom jego drobnych i średnich konkurentów. Organy

---

[5] § 44-50.

[6] § 37a.

kartelowe mogą także[7] – poza trybem nakładania grzywien – wydać decyzje nakazujące zwrot przychodu dodatkowego, uzyskanego w wyniku zawinionego nierespektowania określonych decyzji tych organów.

Federalny Urząd Kartelowy wykonuje zadania nałożone na urzędy krajów członkowskich Wspólnot Europejskich w art. 88 i 89 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 87 tego Traktatu.

Niemieckie prawo kartelowe zajmuje się kontrolą koncentracji przedsiębiorstw w drodze ich wzrostu zewnętrznego. Na istotę prawną niemieckiej kontroli połączeń przedsiębiorstw składają się cztery podstawowe elementy:

– zgłoszenie zamiaru dokonania połączenia i powiadomienie o połączeniu już dokonanym,

– samo połączenie, rozumiane jako formalny stan faktyczny i wyznaczające tzw. kryteria dopuszczalności kontroli,

– powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku, rozumiane jako materialny stan faktyczny i wyznaczające tzw. kryteria ingerencji,

– prawo zakazu połączenia z możliwością udzielenia przez ministra zezwolenia wyjątkowego.

Ustawa kartelowa przewiduje następujące formy połączeń:

– nabycie majątku innego przedsiębiorstwa, tzw. klasyczna fuzja,

– nabycie udziałów spółek kapitałowych, gdy udziały te, same lub wraz z udziałami już posiadanymi przez przedsiębiorstwo nabywające, osiągną 25 lub 50% kapitału lub praw głosu w organach innego przedsiębiorstwa oraz gdy będą miały udział większościowy,

– umowy gospodarcze służące tworzeniu lub rozszerzaniu koncernów, przejmowaniu zysków lub dzierżawieniu bądź użyczaniu zakładów,

– unia personalna.

Zgłoszenie zamiaru połączenia przedsiębiorstw jest obligatoryjne tylko w przypadkach określonych ustawą. Obowiązek ten sformułowano na bazie kryterium wielkości obrotu uczestniczących przedsiębiorstw. Zgłoszeniu podlega zamiar połączenia, w którym bierze udział przedsiębiorstwo o obrocie rocznym przekraczającym 2 mld DM albo przynajmniej dwa z uczestniczących w połączeniu przedsiębiorstw wykazały w ostatnim roku obrotowym obrót powyżej 1 mld DM lub więcej każde. Obligatoryjne jest również zgłoszenie zamiaru połączenia, które ma nastąpić w trybie prawa krajów związkowych. Od 1 stycznia 1990 r. obowiązkowi powiadomienia podlega jedynie dokonanie połączenia przedsiębiorstw, które w roku

---

[7] § 39b.

obrotowym poprzedzającym połączenie miały łączny obrót nie mniejszy niż 500 mln DM.

Kontrola połączeń przedsiębiorstw może nastąpić tylko wtedy, gdy należy oczekiwać, że w drodze połączenia przedsiębiorstw powstanie lub umocni się pozycja dominująca na rynku, a uczestniczące przedsiębiorstwa nie mogą wykazać, że połączenie to przyniesie także efekty pozytywne, większe niż straty spowodowane faktem osiągnięcia pozycji dominującej[8]. Dla dokonania ingerencji Federalny Urząd Kartelowy musi jednak wykazać przewidywane szkodliwe efekty powstania lub wzmocnienia pozycji dominującej na rynku. Nawet jeśli w wyniku połączenia powstanie lub umocni się pozycja dominująca na rynku, połączenie to nie zostanie zakazane, jeżeli nastąpi poprawa warunków konkurencji, przeważająca nad negatywnymi skutkami istnienia pozycji dominującej[9]. Jest to tzw. klauzula rozsądku. Przeciwdziałanie ograniczającemu konkurencję łączeniu przedsiębiorstw nie jest poddane zasadzie zakazu, lecz szczegółowo uregulowanej zasadzie kontroli nadużywania pozycji dominującej.

Federalny minister gospodarki może na wniosek przedsiębiorstwa zezwolić na dokonanie połączenia, gdy wynikające stąd korzyści ogólnogospodarcze przeważać będą nad negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z ograniczenia konkurencji albo usprawiedliwiają to nadrzędne interesy ogółu, oraz gdy nie ma zagrożenia dla ustroju rynkowego[10].

3. Polityka ochrony konkurencji – podejście brytyjskie

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest krajem reprezentującym rozwiązania przeciwstawne do niemieckich. Podstawowym celem polityki konkurencji w tym państwie jest promowanie i ochrona efektywnej konkurencji na rynkach towarów i usług. Natomiast podstawowym instrumentem realizacji tych celów jest prawo konkurencji. Na system brytyjskiego prawa konkurencji składają się orzecznictwo *common law* oraz prawo stanowione, tj. ogół norm prawnych, które wyznaczają publicznoprawne granice korzystania przez przedsiębiorstwa z wolności gospodarczej, wynikające z potrzeby ochrony konkurencji jako nieodłącznego elementu ustroju gospodarki rynkowej.

---

[8] § 24 ust. 1.

[9] § 24 ust. 1.

[10] § 24 ust. 3.

W przeciwieństwie do większości narodowych porządków prawnych ochrony konkurencji źródła brytyjskiego prawa konkurencji są rozproszone w bardzo wielu ustawach. Najważniejsze z nich to: ustawa kartelowa z 1976 r., ustawa o cenach odsprzedaży z 1976 r., ustawa o ochronie konkurencji z 1973 r. oraz ustawa o konkurencji z 1980 r.

W przeciwieństwie do RFN, Zjednoczone Królestwo należy do grupy krajów hołdujących zasadzie nadzoru, w myśl której o tym, czy dane praktyki rynkowe wykraczają przeciwko interesowi publicznemu, decydują określone organy władzy wykonawczej lub sądowej. Jedynym przejawem zasady zakazu, w myśl której ograniczenie konkurencji jest pryncypialnie nielegalne, choć ta może być w określonych przypadkach uchylona, jest w prawie brytyjskim ustawowy (*ab initio*) zakaz związania ceną odsprzedaży, mający charakter zakazu bezwzględnego, w przypadku gdy dzieje się to w trybie porozumień horyzontalnych, lub charakter zakazu względnego w przypadku narzucania ceny odsprzedaży w porozumieniach wertykalnych.

Badanie legalności karteli odbywa się na podstawie ich obligatoryjnej rejestracji w Urzędzie ds. Ochrony Konkurencji. W pozostałych przypadkach postępowanie mające na celu stwierdzenie naruszenia interesu publicznego wszczyna się z urzędu; „poszkodowane" podmioty gospodarcze nie mają więc możliwości uruchomienia tego postępowania. Jeżeli Sąd Kartelowy stwierdzi, że porozumienie kartelowe jest sprzeczne z interesem publicznym, jest ono automatycznie nieważne. W przypadkach „sytuacji monopolistycznych", „praktyk antykonkurencyjnych" i fuzji stwierdzenie naruszenia interesu publicznego nie musi pociągać za sobą zakazu określonych zachowań.

A zatem w brytyjskim prawie konkurencji można wyróżnić trzy zasadnicze modele legislacyjne:

– model zakazowy, zastosowany wyłącznie dla przeciwdziałania wiązaniu ceną odsprzedaży,

– model rejestracyjno-nadzorczy, zastosowany tylko w przypadku przeciwdziałania porozumieniom kartelowym

– model badawczo-nadzorczy, zastosowany dla przeciwdziałania „sytuacjom monopolistycznym", „praktykom antykonkurencyjnym" i fuzjom.

Są dwie zasadnicze różnice między wspólnotowym a brytyjskim systemem ochrony konkurencji:

– po pierwsze, system wspólnotowy bazuje jednoznacznie na zasadzie zakazu, uzupełnionej jedynie nadzorczym systemem przeciwdziałania nadmiernej koncentracji; prawo brytyjskie natomiast zbudowane jest na zasadzie nadzoru, a zasadę zakazu stosuje w bardzo ograniczonym zakresie,

– po drugie, stosowanie prawa konkurencji powierzone zostało we Wspólnotach jednemu organowi (Komisji), orzekającemu pod kontrolą sądu (Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości); w systemie brytyjskim natomiast w stosowaniu prawa konkurencji bierze udział wiele organów dysponujących znaczną dowolnością działania, poddaną ograniczonej kontroli sądowej (*judical review*).

Mimo braku harmonizacji zasad, na których opiera się ochrona konkurencji we Wspólnotach i w Zjednoczonym Królestwie, wspólne dla obu tych systemów jest występowanie przeciwko trzem tym samym strategiom antykonkurencyjnym podmiotów gospodarczych: porozumieniom ograniczającym konkurencję[11], działaniom wypływającym ze szczególnej pozycji rynkowej przedsiębiorstw[12] oraz nadmiernej koncentracji[13].

Brytyjski system ochrony konkurencji w kategoriach instytucjonalnych jest bardzo rozbudowany i skomplikowany. Zdecydowanie wyróżnia się dużą liczbą organów ochrony konkurencji oraz ich zróżnicowanym charakterem, co może powodować niespójność realizacji polityki konkurencji. Do głównych organów ochrony konkurencji w Zjednoczonym Królestwie należą: dyrektor generalny ds. ochrony konkurencji, Komisja ds. Monopoli i Fuzji, minister handlu i przemysłu oraz sądy.

Dyrektor generalny jest mianowany przez ministra handlu i przemysłu. Stoi on na czele Urzędu ds. Ochrony Konkurencji. Podstawowe zadania dyrektora dotyczą przeciwdziałania „sytuacjom monopolistycznym" i fuzjom, które musi on na bieżąco monitorować. W przypadku „sytuacji monopolistycznych" może samodzielnie wnioskować o ich zbadanie przez Komisję ds. Monopoli i Fuzji. W przypadku fuzji może jedynie doradzać ministrowi, czy należy wystąpić do Komisji o ich zbadanie.

Komisja ds. Monopoli i Fuzji jest ciałem ustawowym niezależnym od rządu. Jej główną funkcją jest badanie określonych sytuacji i zachowań rynkowych z punktu widzenia interesu publicznego, w tym w szczególności – celów polityki konkurencji. Komisja ta nie jest więc organem orzeczniczym. Nie ma uprawnień do inicjowania badań; może je więc prowadzić tylko na wniosek innych organów. Nie ma ona także uprawnień decyzyjnych; może jedynie zbadać skierowane do niej przypadki i zachowania i na podstawie wyników tych badań sformułować rekomendacje dla władzy wykonawczej.

---

[11] Zakaz porozumień art. 85 TR oraz przeciwdziałanie porozumieniom horyzontalnym i wiązaniu ceną odsprzedaży w prawie brytyjskim.

[12] Zakaz nadużywania pozycji dominującej - art. 86 TR oraz przeciwdziałanie „sytuacjom monopolistycznym" i „praktykom antykonkurencyjnym" w prawie brytyjskim.

[13] Kontrola fuzji w obu systemach.

Na czele instytucjonalnego systemu ochrony konkurencji w Zjednoczonym Królestwie stoi minister handlu i przemysłu, członek rządu, a więc organ ponoszący odpowiedzialność polityczną. Sprawami konkurencji w jego ministerstwie zajmuje się minister stanu ds. spółek i konsumentów. Minister handlu i przemysłu ma rozliczne uprawnienia w zakresie ochrony konkurencji. Do jego kompetencji należy wnioskowanie do Komisji ds. Monopoli i Fuzji o zbadanie fuzji oraz przeprowadzenie badania efektywności jednostek sektora publicznego. W brytyjskim systemie ochrony konkurencji biorą udział dwa rodzaje sądów: Sąd Wyższy oraz Sąd Kartelowy.

Na model prawny przeciwdziałania kartelom w Zjednoczonym Królestwie składają się dwa elementy:

– obowiązek rejestracji porozumień horyzontalnych w organie kartelowym i ich wpisanie do specjalnego Rejestru Kartelowego,

– poddanie tych porozumień ostatecznej kontroli z punktu widzenia interesu publicznego przez specjalny Sąd Kartelowy.

Porozumienie podlega rejestracji, gdy spełnia jednocześnie następujące przesłanki:

– jest „porozumieniem" w rozumieniu prawa,

– jest zawarte między dwoma lub więcej „podmiotami",

– jest zawarte między przynajmniej dwoma podmiotami „prowadzącymi działalność gospodarczą na terytorium Zjednoczonego Królestwa",

– jest porozumieniem nakładającym „ograniczenia",

– jest porozumieniem nakładającym ograniczenia „akceptowane przez dwie lub więcej stron",

– jest porozumieniem dotyczącym jednej z sześciu wyliczonych w tym przepisie materii,

– nie podlega wyłączeniu na podstawie samej ustawy lub przepisów wykonawczych.

Tak jak we wszystkich systemach kontroli połączeń, także w Zjednoczonym Królestwie przedmiotem kontroli są określone przejawy koncentracji (fuzje), o określonym wymiarze i znaczeniu dla gospodarki. Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji fuzja ma miejsce wtedy, gdy:

– uczestniczą w niej dwa lub więcej przedsiębiorstwa,

– w jej efekcie dwa lub więcej przedsiębiorstwa zaprzestają istnieć samodzielnie,

– przynajmniej jedno z tych przedsiębiorstw było prowadzone na terytorium Zjednoczonego Królestwa lub było pod kontrolą podmiotu zarejestrowanego w Zjednoczonym Królestwie,

– została ona dokonana w okresie ostatnich sześciu miesięcy lub w okresie sześciu miesięcy przed ujawnieniem opinii publicznej informacji o jej dokonaniu.

W większości wniosków o zbadanie fuzji dokonywane jest to na podstawie kryterium wartości majątku, przede wszystkim z uwagi na większą łatwość jego obliczania. Zgodnie z art. 67 ustawy o ochronie konkurencji z 1973 r. należy go obliczać w następujący sposób: wartość księgowa brutto całego majątku, pomniejszona o wartość amortyzacji, odnowienia lub ubytków, ale bez odejmowania jakichkolwiek zobowiązań pieniężnych.

W brytyjskim systemie kontroli fuzji można wyróżnić jej trzy fazy:

– kontrolę wstępną, której celem jest stwierdzenie, czy fuzja kwalifikuje się do badania,

– właściwe badanie przez Komisję, którego celem jest przede wszystkim stwierdzenie, czy fuzja narusza interes publiczny,

– podjęte na podstawie rekomendacji zawartych w raporcie Komisji działania dyrektora generalnego i ministra, których celem jest realizacja tych rekomendacji.

4. Polski program dostosowawczy. Stabilizacja i zmiany systemowe gospodarki w dziedzinie polityki konkurencji

W dniu 16 grudnia 1991 r. został podpisany Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony. Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r.[14] W preambule umowy wyrażona jest wola pełnego w nich członkostwa. Poza tym uznano w niej, iż „istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami jest zbliżenie obecnego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie".

W części Układu Stowarzyszeniowego dotyczącej reguł ochrony konkurencji w handlu między Unią Europejską a Polską, Polska złożyła swój podpis pod ust. 2 art. 63, który mówi, że „wszelkie postępowania niezgodne z niniejszym artykułem będą oceniane na podstawie kryteriów wynikających z zastosowania przepisów artykułów 85, 86 i 92" Traktatu Rzymskiego. A zatem wspólnotowe reguły konkurencji stanowią nie tylko punkt odniesienia dla harmonizacji polskiego prawa antymonopolowego, ale również znajdą zastosowanie w sprawach o naruszenie reguł konkurencji w handlu między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich a Polską.

---

[14] Dz. U. nr 17, poz. 69, załącznik.

W 1990 r. uchwalono nową ustawę antymonopolową oraz utworzono Urząd Antymonopolowy. Ma on status prawny centralnego organu administracji państwowej w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, podlegającego Radzie Ministrów. Urząd Antymonopolowy jest organem administracji specjalnej, tzn. przeznaczony jest wyłącznie do spraw przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Decyzje wydane przez Urząd Antymonopolowy podlegają zaskarżeniu przez wniesienie odwołania do Sądu Antymonopolowego. Sądem Antymonopolowym jest odrębna jednostka organizacyjna (wydział antymonopolowy) Sądu Wojewódzkiego w Warszawie[15].

W 1994 r. zostały w Polsce opracowane przepisy wykonawcze do art. 63, określające podstawy i tryb współpracy między Dyrekcją Generalną IV ds. Konkurencji Komisji Europejskiej i Urzędem Antymonopolowym. Regulują one zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań w sprawach naruszających reguły konkurencji. **Przedsiębiorstwo, które uzna, że działania innych podmiotów gospodarczych niezgodne z artykułem 63 i mające negatywny wpływ na handel między Polską i WE spowodowały powstanie szkody po stronie tego przedsiębiorstwa, może zwrócić się do Urzędu Antymonopolowego lub Dyrekcji Generalnej IV o wszczęcie odpowiedniego postępowania.**

Podstawowym warunkiem przejścia polskiej gospodarki z centralnie planowanej do rynkowej jest prywatyzacja. Jej skuteczność ma również ogromny wpływ na przybliżenie możliwości członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich. Nie należy jednak zapominać, że jeżeli proces ten nie zostanie przeprowadzony w sposób właściwy, może to doprowadzić do zakłócenia mechanizmów polityki konkurencji. Polskie podejście do prywatyzacji obejmuje wiele programów i metod, a ich znaczenie w polityce rządu uległo w miarę upływu czasu istotnym zmianom. Zastosowane w Polsce metody prywatyzacji to: prywatyzacja kapitałowa, prywatyzacja w drodze likwidacji, szybka prywatyzacja, prywatyzacja sektorowa, mała prywatyzacja oraz powszechna prywatyzacja z udziałem instytucji pośredniczących (wszystkich zainteresowanych szczegółowym omówieniem tych metod autorka odsyła do pracy magisterskiej, w której takie omówienie zostało zawarte).

Dotychczasowe uregulowania ustawowe związane z problematyką własności to:

---

[15] Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 13 IV 1990 r. w sprawie utworzenia Sądu Antymonopolowego (Dz. U. nr 27, poz. 157).

– ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,

– ustawa z 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu ministra przekształceń własnościowych,

– ustawa o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych z 1991 r.

Polityka konkurencji w Polsce polega m.in. na ograniczaniu indywidualnych praktyk monopolistycznych. Istotą praktyki monopolistycznej jest ograniczenie samodzielności kontrahentów, konkurentów i konsumentów wymuszające uczestnictwo w obrocie na zasadach mniej korzystnych, niż byłoby to w warunkach wolnej konkurencji, przez podmiot gospodarczy lub grupę tych podmiotów, albo związek podmiotów gospodarczych w następstwie niezgodnego z prawem nadużycia władzy rynkowej, jaką daje pozycja zajmowana na rynku[16].

Indywidualne praktyki monopolistyczne wyznaczają zatem dwa podstawowe elementy:

– władza rynkowa, która wskazuje miejsce zajmowane na rynku,

– jednostronne oddziaływanie, będące indywidualnym zachowaniem na rynku naruszającym zakazy wynikające z przepisów antymonopolowych.

Oba te elementy muszą wystąpić łącznie, aby możliwe było w konkretnym przypadku postawienie zarzutu stosowania indywidualnej praktyki monopolistycznej.

Ustawa antymonopolowa w art. 4 ust. 1 określa zamknięty katalog zabronionych praktyk monopolistycznych. Zgodnie z tym przepisem można wskazać na następujące rodzaje tych praktyk, które mogą polegać na:

– narzucaniu uciążliwych warunków umów (przynoszących podmiotowi gospodarczemu narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści),

– uzależnieniu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia (nie związanego z przedmiotem umowy, którego nie przyjęłaby, mając zapewnioną możliwość wyboru),

– nabywanie udziałów lub akcji spółek bądź majątku podmiotów gospodarczych (jeżeli skutkiem takiego nabycia mogłoby być istotne osłabienie konkurencji),

– łączenie przez tę samą osobę funkcji dyrektora, członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej w konkurujących ze sobą podmiotach gospodarczych (jeżeli łączny udział tych podmiotów w rynku przekracza 10%).

---

[16] C. Kosikowski,T. Ławicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

W razie stwierdzenia praktyk monopolistycznych z art. 4 ust. 1 ustawy Urząd Antymonopolowy wydaje decyzję nakazującą zaniechanie tych praktyk, w której może określić warunki tego zaniechania. Warunki te będą zależały od rodzaju praktyki zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, którą stwierdza decyzja antymonopolowe. Stwierdzenie decyzją Urzędu Antymonopolowego wystąpienia praktyki w myśl art. 4 ust. 1 ustawy jest równoznaczne z nieważnością umowy będącej podstawą tej praktyki. Sankcja ta może objąć całą treść umowy albo tylko jej część, oczywiście w zakresie, w jakim decyzja stwierdziła naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 ustawy.

Jednym z kanonów gospodarki rynkowej jest wolność gospodarcza, której istotny element stanowi zasada wolności umów. Korzystając z wolności gospodarczej, w tym ze swobody zawierania i kształtowania treści umów, przedsiębiorstwa mogą podejmować działania, które w ostatecznym rachunku prowadzą do zaprzeczenia tych swobód. Do porozumień monopolistycznych najczęściej dochodzi wówczas, gdy żaden z konkurentów na danym rynku nie ma możliwości swoim jednostronnym działaniem narzucić swym kontrahentom warunków ich uczestnictwa w tym rynku.

O nawiązaniu porozumienia monopolistycznego decyduje już sam uzgodniony zamiar osiągnięcia celu monopolistycznego (narzucenie innemu podmiotowi warunków jego funkcjonowania na rynku), nie zaś skutek działania (zawarcie porozumienia).

Formami porozumień monopolistycznych na gruncie ustawy antymonopolowej są sprzeczne z regulacją w niej zawartą: umowy zawierane między podmiotami gospodarczymi lub niektóre postanowienia tych umów[17], podjęte w jakiejkolwiek formie uzgodnienia dwóch lub więcej podmiotów gospodarczych lub związków[18], uchwały lub inne akty związków podmiotów gospodarczych[19].

Wyróżniamy dwa rodzaje porozumień monopolistycznych:

– poziome (horyzontalne), zawierane pomiędzy konkurentami, tj. podmiotami oferującymi lub nabywającymi towary uważane przez ich klientów za substytuty lub bliskie substytuty,

– pionowe (wertykalne), zawierane pomiędzy partnerami obrotu towarowego, tj. podmiotami oferującymi lub nabywającymi towary, o ile znajdują się na różnych szczeblach obrotu towarowego.

---

[17] Art. 2 pkt 3 lit. a.

[18] Art. 2 pkt 3 lit. b.

[19] Jak wyżej.

Wnioski

Polityka konkurencji jest czynnikiem integrującym poszczególne rynki narodowe w jednolity rynek europejski. O tym, że tak jest w istocie, świadczy chociażby wzrost znaczenia Komisji Wspólnot Europejskich jako koordynatora i głównego organu odpowiedzialnego za prawidłowy przebieg koncentracji. Na mocy rozporządzenia o kontroli koncentracji między przedsiębiorstwami z 1989 r. Komisja stała się wyłącznym organem odpowiedzialnym za kontrolę połączeń o wymiarze wspólnotowym.

Wzrastająca rola Komisji Europejskiej w zakresie kontroli połączeń przedsiębiorstw nie zmienia jednak faktu, że kraje członkowskie wciąż jeszcze dysponują dość znaczną swobodą w tym względzie. Potwierdzają to omówione w powyższym opracowaniu procedury kontroli połączeń w Republice Federalnej Niemiec i Zjednoczonym Królestwie. W Republice Federalnej Niemiec, podobnie jak w większości krajów kontynentalnych, silna jest tradycja publicznego prawa administracyjnego, co niewątpliwie zostało odzwierciedlone w podejściu do regulacji rynkowych. Cechą charakterystyczną kontroli połączeń w tym kraju jest obowiązek ich zgłaszania jeszcze przed dokonaniem połączenia, a decyzje podejmowane w tym względzie mają charakter długookresowy. W odróżnieniu od systemu niemieckiego, tradycyjne podejście brytyjskie jest oparte na interpretacji interesu publicznego przez aktualny rząd. Brak istniejącego prawa publicznego pozostawia rządowi znacznie większą swobodę w prowadzeniu tego rodzaju polityki, a postępowanie w zakresie ochrony konkurencji czyni bardziej podatnym na wszelkiego rodzaju zmiany. Kontrola połączeń przedsiębiorstw w Zjednoczonym Królestwie jest obligatoryjna tylko po dokonaniu się połączenia, co zatem bardzo różni ten system od systemu niemieckiego.

Procedury kontroli połączeń przedsiębiorstw w różnych systemach prawnych przedstawia poniższa tabela. Zestawiono w niej kompetencje organów odpowiedzialnych za kontrolę połączeń przedsiębiorstw zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym; w tym ostatnim przypadku na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec i Zjednoczonego Królestwa, z uwzględnieniem pewnych implikacji dla Polski. Jeżeli chodzi o nasz kraj, to z powodu zachodzących w nim przemian systemowych nie można jeszcze mówić o odrębnym podejściu narodowym do kontroli połączeń przedsiębiorstw. Można tu jednak odnotować tendencje do zbliżania się przez Polskę do modelu niemieckiego. Pewne podobieństwa możemy zauważyć chociażby w występowaniu instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie praktyk monopolistycznych, o podobnym charakterze i kompetencjach. W Niemczech jest to Federalny Urząd Kartelowy, natomiast w Polsce Urząd Anty-

Procedury kontroli połączeń przedsiębiorstw w wybranych systemach prawnych

Jurysdykcja połączenia	Zgłoszenie	Wymagania w stosunku do zgłoszenia	Dochodzenie	Decyzja	Kryteria decyzji	Obrona efektywności	Doradztwo	Zwierzchnik agencji prowadzącej dochodzenie	Publikacje zaleceń i rekomendacje	Rewizja lub apelacja
Wspólnoty Europejskie	Dyrektorat Generalny ds. Konkurencji (Directorate General Mergers Task Force, MTF)	przed dokonaniem połączenia (d. p.)	Dyrektorat Generalny ds. Konkurencji (MTF)	Komisja Wspólnot Europejskich	dominacja	niejasna	Komitet Doradczy ds. Koncentracji (Advisory Commitee on Concentrations)	polityk	krótkookresowe decyzje, sprawozdanie roczne	Europejski Trybunał Sprawiedliwości, sąd pierwszej instancji
Republika Federalna Niemiec	Federalny Urząd Kartelowy (Bundeskartellamt)	przed d. p.- dla firm największych, po d. p. - dla pozostałych	Federalny Urząd Kartelowy	Federalny Urząd Kartelowy (FUK) wraz z federalnym ministrem gospodarki	siły rynkowe	nie - dla FUK tak - dla federalnego ministra gospodarki	Komisja Monopolowa	urzędnik państwowy	sprawozdanie dwuletnie	Berliński Sąd Apelacyjny, Sąd Najwyższy
Zjednoczone Królestwo	Dyrektor generalny ds. ochrony konkurencji (Director General of Fair Trading)	przed d. p.- dobrowolnie, po d. p. - dla pozostałych	Komisja ds. Monopoli i Fuzji (Monopolies and Mergers Commission)	Minister handlu i przemysłu (Secretary of State for Trade and Industry)	interes społeczny z naciskiem na siły rynkowe	tak	–	urzędnik państwowy	szczegółowe sprawozdania	nie ma
Rzeczpospolita Polska	Urząd Antymonopolowy	przed d. p. i po d. p.	Urząd Antymonopolowy	Urząd Antymonopolowy	siły rynkowe	–	Kolegium Urzędu Antymonopolowego	urzędnik państwowy	–	Sąd Antymonopolowy

Źródło: *Competition and Integration. Community Merger Control Policy*, European Economy 1994, No 57 oraz analiza własna autorki.

monopolowy. W obu krajach działają również instytucje, do których można się odwołać od decyzji tych organów (Berliński Sąd Apelacyjny, Sąd Najwyższy, natomiast w Polsce Sąd Antymonopolowy).

Jednak mimo wciąż istniejących odrębnych narodowych modeli ochrony konkurencji można zaobserwować stopniową ich integrację, która polega na wspomnianym już wzroście kompetencji Komisji dotyczących kontroli połączeń. Większe połączenia podlegają już kontroli na poziomie wspólnotowym i jest ona możliwa również w przypadku, gdy rezygnują z niej poszczególne kraje członkowskie. Natomiast jeśli chodzi o Polskę przedsiębiorstwo, które uzna, że działania innych podmiotów gospodarczych – niezgodne z art. 63 Układu Europejskiego i mające negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotą – spowodowały powstanie szkody po stronie tego przedsiębiorstwa, może zwrócić się do Urzędu Antymonopolowego lub Dyrekcji Generalnej IV o wszczęcie odpowiedniego postępowania.

Jednym z głównych elementów polskiego programu przystosowawczego jest przebiegający obecnie w naszym kraju proces prywatyzacji. Rozpoczął się on w sierpniu 1990 r., kiedy to weszło w życie ustawodawstwo dotyczące prywatyzacji i musiał praktycznie od podstaw wykształcić strategie i instrumenty. W konsekwencji było to tzw. zdobywanie doświadczenia przez praktykę i tego typu działanie było cechą charakterystyczną procesu na początku jego wdrażania. Mimo dużych problemów udało się jednak wiele osiągnąć, o czym świadczy realizowany obecnie Program Powszechnej Prywatyzacji.

W prezentowanej pracy zostały omówione poszczególne podejścia do polityki konkurencji, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i narodowym. Jednakże najważniejsze jest uświadomienie sobie, że ani Komisja, ani też rządy poszczególnych państw członkowskich nie są siłami decydującymi o reakcji przemysłu na program wspólnego rynku. Elementem decydującym w tym względzie jest tu bowiem tylko i wyłącznie sam rynek, a kluczowym zadaniem stojącym przed Wspólnotami Europejskimi i krajami członkowskimi jest realizowanie polityki konkurencji w taki sposób, aby mogły być osiągnięte jak największe korzyści z jednolitego rynku. Oznacza to konieczność nadania polityce konkurencji odpowiedniej rangi, zarówno przez państwa członkowskie, jak i całą Wspólnotę.

COMPETITION POLICY IN THE SINGLE EUROPEAN MARKET

Summary

One of the basic principles upon which the European Communities were built is fair competition. It is guaranteed by the main treaties establishing the European Economic Community and the Steel and Coal Community. Fair competition aims at ensuring effective competition to allocate resources efficiently and to create the best possible climate for fostering innovation and technical progress. Community competition policy was considerably strengthened in parallel with the completion of the internal market as „the expected benefits of the single market, including increased productivity, lower prices and greater employment opportunities, will not be fully maintained in the post-1992 Community". The Treaty on European Union signed in Maastricht in 1992 makes the economic policy of the Community explicitly subject to the principle of an open market economy with free competition.

The European Community's approach to merger control is part of a competition policy whose evolution has been quite distinct from equivalent national policies. Devised to serve the Community's objective, laid down in the Treaty of Rome, of ensuring that competition in the Common Market is not distorted, it is also an instrument to facilitate the integration and further development of the internal market. The Merger Regulation, which came into force in September 1990, genuinely extended and clarified the Community's responsibilities concerning merger control.

The aim of this study is to present the EU competition policy as an integrating factor for national markets on the example of a control of mergers and acquisitions. It is a comparative study of national approaches of Germany and the United Kingdom with some implications for Poland.