

Dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Czas na zmiany w polskim prawie antymonopolowym

Historia polskiego ustawodawstwa antymonopolowego

Nowoczesne ustawodawstwo antymonopolowe w Polsce związane jest z przemianami politycznymi i gospodarczymi, zapoczątkowanymi w 1989 roku. Kamieniem węgielnym w tym procesie było uchwalenie ustawy z 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym oraz utworzenie Urzędu Antymonopolowego, któremu powierzono kompetencje egzekwowania przepisów ustawy. W 1996 roku rozszerzono zakres kompetencji Urzędu o ochronę interesów konsumentów. Wówczas przyjął on także swoją obecną nazwę. 1 maja 2004 roku stanowił przełom w kształtowaniu kompetencji Prezesa UOKiK. Akcesja do Unii Europejskiej oznaczała przyjęcie wielu uprawnień i obowiązków. Polska ustawa antymonopolowa w zakresie ochrony konkurencji z 2000 roku została znowelizowana przez Sejm i dostosowana do prawa unijnego z odpowiednim wyprzedzeniem. Jednolity standard miał ułatwiać prowadzenie działalności gospodarczej polskim przedsiębiorcom po przystąpieniu do UE.

Obecnie obowiązująca ustawa z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów jest kompleksową regulacją polskiego prawa antymonopolowego. Na jej gruncie postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wszczynane są wyłącznie z urzędu. Zniesiono możliwość składania sformalizowanych wniosków o podjęcie interwencji. Tym samym zmienił się charakter prowadzonych postępowań. Obecnie wszelkie napływające do UOKiK informacje czy zawiadomienia o podejrzeniu naruszeń prawa antymonopolowego nie skutkują automatycznie podjęciem dochodzenia przez Urząd. Traktowane są one raczej jako sygnały wymagające analizy zarówno pod kątem możliwości rozwiązania zgłaszanych problemów przy wykorzystaniu instrumentów, którymi dysponuje organ antymonopolowy, jak i priorytetów orzeczniczych.

23 kwietnia br. minie 5 lat obowiązywania obecnej ustawy. To długi okres, biorąc pod uwagę zmiany zachodzące w gospodarce. Naszym zdaniem, w ślad za nimi powinny iść adekwatne modyfikacje prawa. Przepisy, które wyznaczają granice swobody działalności gospodarczej, muszą bowiem umożliwiać przedsiębiorcom rozwój w oparciu o określone w nich kryteria. Konkurencyjna struktura rynku daje podstawy do wcielenia w życie tych postulatów. Wsłuchując się w głos przedsiębiorców, a także czerpiąc inspirację z doświadczeń europejskich i światowych organów ochrony konkurencji, UOKiK rozpoczął w ubiegłym roku prace koncepcyjne nad zmianami w polskim prawie antymonopolowym. Za kilka tygodni planujemy przedstawić opinii publicznej projekt założeń. Liczę na to, że zostaną one pozytywnie przyjęte przez uczestników rynku.

O naszych wstępnych propozycjach rozmawialiśmy już z przedsiębiorcami podczas konferencji zorganizowanej przez UOKiK w marcu br. na Uniwersytecie Wrocławskim. Zaprezentowaliśmy postulaty zmian i skonfrontowaliśmy je z opinią publiczną. Jestem bardzo zadowolona z rozpoczętego dialogu, który choć mniej formalny niż konsultacje społeczne, pozwolił nam doprecyzować założenia planowanych modyfikacji.

Jakie zmiany proponujemy?

Najistotniejsze zmiany przepisów mają na celu zwiększenie efektywności zwalczania porozumień ograniczających konkurencję oraz usprawnienie procedury koncentracyjnej. Planujemy wprowadzenie m.in. **dwuetapowego postępowania dotyczącego kontroli fuzji i przejęć**. Rozwiązanie to ma przyczynić się do przyspieszenia procedowania Urzędu i zwiększenia przewidywalności działań organu wśród przedsiębiorców zainteresowanych fuzjami i przejęciami. Od kilku lat, czyli od kiedy napływa do UOKiK coraz więcej spraw wymagających dogłębnej analizy ekonomicznej, zaczęły pojawiać się postulaty skrócenia czasu potrzebnego na wydanie decyzji. I choć w rzeczywistości nigdy nie przekroczyliśmy ustawowego terminu na rozpatrzenie zgłoszenia, zgadzam się, że niektóre sprawy mogłyby trwać krócej. Aby zmienić tę sytuację zdecydowaliśmy się wprowadzić dwufazową procedurę kontroli koncentracji. Zakładamy, że na pierwszym etapie będzie finalizowana większość transakcji, które nie będą wymagały dogłębnej analizy rynków i budziły wątpliwości Urzędu, odnośnie do ich wpływu na konkurencję. Prezes Urzędu miałby 30 dni na zakończenie takich spraw. Natomiast bardziej skomplikowane przypadki, wymagające badań czy budzące wątpliwości interpretacyjne, przechodziłyby do drugiej fazy. O tym fakcie Urząd informowałby strony postępowania. Przedsiębiorcy mieliby wówczas pełną świadomość tego, że ich sprawa nie zakończy się szybko i wymaga dalszego procedowania.

Jednocześnie proponujemy wprowadzenie tzw. **competition concern**, czyli procedury informowania przedsiębiorcy o zastrzeżeniach dotyczących transakcji. Miałaby ona zastosowanie do przypadków, w których istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, że na skutek koncentracji konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona. Wówczas przed wydaniem decyzji przekazywalibyśmy stronom postępowania zawiadomienie o naszych zastrzeżeniach, do których mogliby się odnieść, a dzięki temu mieliby pełną świadomość tego, że ich sprawa może spotkać się z zakazem lub wydaniem tzw. zgody warunkowej.

Efektywniejsze eliminowanie niedozwolonych porozumień

UOKiK proponuje **zmiany w programie łagodzenia kar**, tak aby czynić go bardziej atrakcyjnym dla przedsiębiorców. Miałoby temu służyć wprowadzenie tzw. **leniency plus**, którego różne formy funkcjonują już w kilku krajach Europy m.in. Portugalii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii, a także na świecie np. w Stanach Zjednoczonych. Jego zastosowanie umożliwi uzyskanie przez przedsiębiorców dodatkowego obniżenia kary, gdy z uwagi na kolejność zgłoszenia lub rolę w porozumieniu, nie mogą liczyć na całkowite zwolnienie z sankcji. Nie odbywa się to jednak bezwarunkowo. Przedsiębiorca jest zobowiązany dostarczyć organowi informacje o innej — jeszcze nie wykrytej zмовie. Korzyści z takiej współpracy są zatem obopólne. My proponujemy, aby w zamian za dostarczenie dowodów o innym porozumieniu przedsiębiorca otrzymywał dodatkowe obniżenie kary o 30 proc. w badanej sprawie i status pierwszego wnioskodawcy *leniency* w drugiej, jeśli spełni wszystkie wymagane prawem warunki. Przyglądając się praktyce orzeczniczej organów w krajach, gdzie narzędzie to cieszy się ogromnym powodzeniem, wierzę, że mogłoby ono zwiększyć wykrywalność i efektywność zwalczania niedozwolonych porozumień na naszym rynku. I nie chodzi tu z pewnością o podnoszenie statystyk. UOKiK działa i podejmuje interwencje w interesie publicznym.

Ponadto, proponujemy wprowadzenie instytucji **dobrowolnego poddania się karze, tzw. settlements**. Jest to instrument znany praktykom, którzy śledzą orzecznictwo innych krajowych organów

antymonopolowych oraz Komisji Europejskiej. Przykładowo w Bundeskartellamt przez kilka ostatnich lat nie było sprawy, która zakończyłaby się bez zastosowania tego mechanizmu. W naszej propozycji dobrowolnie poddać się karze mógłby przedsiębiorca, wobec którego toczy się postępowanie antymonopolowe w sprawie porozumienia ograniczającego konkurencję. Inicjatywa leżałaby po stronie Urzędu, który występowałby z propozycją „ugodowego” zakończenia sprawy. Po wyrażeniu zgody na rozpoczęcie procedury, przedsiębiorcy byłiby informowani o szczegółach rozstrzygnięcia i przewidywanej sankcji. W momencie akceptacji warunków decyzji przedsiębiorcy przyznawaliby się do zarzutów, w skutek czego zyskiwaliby obniżenie pierwotnej kary o 10 proc. Jednak w przypadku wniesienia odwołania do sądu traciłoby tę redukcję.

Planujemy również wprowadzić katalog tzw. środków zaradczych, służących szybkiemu i skutecznemu przywróceniu konkurencji na rynku. Ich zastosowanie polegałoby na wskazaniu w decyzji stwierdzającej praktykę konkretnych działań, do których wykonania przedsiębiorca byłby zobligowany. Przykładem takiego rozwiązania może być udzielenie licencji praw wyłącznych konkurentom albo zmiana lub usunięcie określonych warunków z kontraktów. Jest to kolejny krok w stronę zwiększenia przejrzystości przepisów antymonopolowych. Do tej pory bowiem decyzja nakazująca zaniechanie praktyki nie wskazywała przedsiębiorcom, na czym miałyby polegać zaprzestanie jej stosowania. Dlatego liczę na to, że nasza propozycja zostanie pozytywnie oceniona i znajdzie odzwierciedlenie w znowelizowanej ustawie.

Podsumowanie

Wymieniłam najważniejsze, choć nie wszystkie zmiany w przepisach antymonopolowych, które planujemy wprowadzić. Na tym etapie są to propozycje, a przed nami długa ścieżka legislacyjna. Trudno zatem powiedzieć jaki kształt ostatecznie przyjmie znowelizowana ustawa. Liczę jednak, że proponowane zmiany utrzymają się, dzięki czemu przedsiębiorcy będą mogli funkcjonować w oparciu o przepisy, których kształt odzwierciedla ich postulaty, a także pozwala na zwiększenie skuteczności i przewidywalności działań organu antymonopolowego.