

71500 (03 4584-111)

Konf. prawnik
14. 9. 91

DZIAŁALNOŚĆ URZĘDU ANTYMONOPOLOWEGO

I Rola Urzędu

1. Idea prawnych regulacji umożliwiających przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym nie stanowi nowum w gospodarce rynkowej. Już 100 lat temu ukazała się w USA pierwsza ustawa antymonopolowa. Na zachodzie istnieje obecnie instytucjonalny system umożliwiający przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

W warunkach systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej struktury monopolistyczne w gospodarce stanowią efekt decyzji administracyjnych nie zaś wolnej gry sił rynkowych jak to ma miejsce w gospodarce kapitalistycznej.

Świadectwem ogromu zmonopolizowania gospodarki polskiej jest fakt iż ponad 70% ogólnej liczby asortymentów w przemyśle państwowym produkowanych jest przez 25% ogólnej liczby przedsiębiorstw.

Już w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej końca lat osiemdziesiątych dostrzegano problem konieczności jej demonopolizacji. W 1988 r. utworzono w Ministerstwie Finansów Departament Przeciwdziałania Monopolizacji Gospodarki Narodowej. W dniu 13 kwietnia 1990 r. dał on początki tworzenia samodzielnej centralnej struktury administracji państwowej - Urzędu Antymonopolowego.

Urząd Antymonopolowy zatrudnia aktualnie 106 osób wraz z utworzonymi 6-cioma a docelowo 8-mioma Delegaturami na terenie głównych miast makroregionów kraju. Przewidywana dalsza rozbudowa Urzędu Antymonopolowego ma objąć zasadniczo tylko delegatury. Na nich bowiem z czasem spoczywać będzie główny ciężar działań demonopolizacyjnych polskiej gospodarki. Pracownicy merytoryczni Urzędu to ekonomiści i prawnicy.

2. Działalność merytoryczna Urzędu Antymonopolowego.

Generalną linią działalności Urzędu jest promowanie konkurencji, poprzez zmiany organizacyjne struktury gospodarki, w tym:

- tworzenie warunków dla powstania nowych firm;
- przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym stosowanym wobec konsumentów i przedsiębiorstw.

Promowanie konkurencji ma prowadzić do optymalizacji kosztów działalności gospodarczej, poprzez poprawę jakości produkcji i oszczędności gospodarowania.

Urząd Antymonopolowy realizuje demonopolizację poprzez swoje dwie ustawowe funkcje:

- strukturalną,
- regulacyjną.

Strukturalna funkcja urzędu polega na jego ustawowej możliwości wpływania na:

- podziały dużych przedsiębiorstw,
- przekształcenia w spółki prawa handlowego,
- tworzenie nowych podmiotów gospodarczych,
- przeciwdziałanie odradzaniu się pośrednich struktur w spółdzielczości,
- uniemożliwianie powstawania nowych monopolii.

Opisana funkcja Urzędu wymaga prowadzenia bieżącej analizy stanu koncentracji produkcji i stopnia monopolizacji rynków. Wymaga również sprawdzenia rzeczywistych efektów zmian organizacyjnych inspirowanych lub realizowanych na mocy decyzji Urzędu Antymonopolowego.

Regulacyjna funkcja Urzędu Antymonopolowego to przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym polegającym przede wszystkim na:

- pobieraniu przez monopolistów nadmiernie wygórowanych cen,
- ustalaniu przez monopolistów uciążliwych warunków umów,
- zawieraniu porozumień ograniczających konkurencję.

II Działania Urzędu w praktyce.

Od chwili utworzenia Urzędu do dnia 10.02.1991 r. rozpatrzono w nim ok. 1800 różnych spraw przez dwa merytorycznie współpracujące departamenty - Departament Orzecznictwa Antymonopolowego i Departament Polityki Antymonopolowej.

W 346 sprawach wydano decyzje takie jak:

- a/ stwierdzenie bądź niestwierdzenie stosowania różnego rodzaju praktyk monopolistycznych przez podmioty gospodarcze - 76 spraw z czego w ok. 50% spraw nie stwierdzono stosowania takich praktyk
- b/ zakaz Urzędu na przekształcenia podmiotów gospodarczych, łączenia podmiotów lub powstania nowych jeśli prowadzi to do tworzenia dominującej pozycji tych podmiotów na rynku

- c/ podział podmiotów gospodarczych istotnie ograniczających konkurencję na obszarze danego rynku asortymentowego. Np. sprawa Państwowych Zakładów Zbożowych.

Łącznie wydano decyzji z (punktu b i c) - 270.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika iż typowe tj. najszerszej stosowane praktyki monopolistyczne polegają na:

- 1/ narzucaniu uciążliwych warunków umów, przynoszących podmiotom gospodarczym nieuzasadnione korzyści (art. 4 ust.1 pkt 1 ustawy). Np. decyzja nr DO-1-644-14/90 z dnia 23.08.1990 r. nakazująca Korporacji Budowlanej "Drewbud" - spółka z o.o. :
- oprocentowanie wpłat dokonanych przez nabywców na promesy kredytowe od dnia dokonania wpłaty,
 - określenie możliwości odstąpienia od umowy przedwstępnej oraz określenie skutków tego odstąpienia bądź nie zawarcia umowy właściwej w zakresie odzyskania dokonanej wpłaty przez nabywców promes kredytowych i ewentualnych potrąceń tytułem rekompensaty dla Korporacji "Drewbud",
 - określenie podstawy, według której będzie ustalana przyszła cena domu,
 - potwierdzenie w sposób prawnie wiążący, że wpłata na promesę kredytową podlega zaliczeniu na poczet przyszłej ceny domu.

"Drewbud" odwołał się od decyzji Urzędu do Sądu Antymonopolowego. Termin posiedzenia Sądu wyznaczono na 14.02 br.

Podobnie - decyzja nr DO-1-644/26/90/353/DB z dnia 22.10.1990 r. nakazująca zaniechanie narzucania przez "Pol-Mot" - spółkę z o.o. w Warszawie w umowach sprzedaży samochodów importowanych z krajów RWPG na warunkach nie przewidujących możliwości wyboru przez kupującego koloru samochodu;

- 2/ uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niezwiązanego z przedmiotem umowy, którego strona nie przyjęłaby lub nie spełniłaby mając zapewnioną możliwość wyboru. (art.4 ust.1 pkt.2 ustawy). (Np. decyzja nr DO-1-644/5/90/HS z dnia 29.08.1990 r. zakazująca żądania przez Jelczańskie Zakłady Samochodowe w Jelczu k/Oławie, poza ceną ciągnika dodatkowej wpłaty w formie bezzwrotnej i nieoprocentowanej pożyczki na fundusz rozwoju zakładu oraz nr DO-6441/23/90/WH z dnia 7.11.1990 r. nakazująca zaniechanie stosowania przez Krakowskie Zakłady Armatur w Krakowie praktyk monopolistycznych polegających na uzależnieniu dostaw armatury sieci domowej oraz innych wyrobów dla potrzeb spółdzielczości mieszka-

niowej od udzielenia wymienionym zakładom przez Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego pomocy finansowej w formie pożyczki w wysokości 60 mln. zł. i odsprzedaży 20 tys. USD.

Charakterystyczne jest, że we wszystkich trzech sprawach mieliśmy do czynienia z dwoma praktykami monopolistycznymi- uzależnianiem zawarcia umowy od przyjęcia dodatkowego świadczenia oraz narzucaniem uciążliwych warunków umów;

- 3/ zawieraniu porozumień polegających na ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku podmiotów gospodarczych nie objętych porozumieniem (art.4 ust.2 pkt 4 ustawy). Np. decyzja nr DO-1-644/25/90/ES z dnia 16.08.1990 r. nakazująca zaniechanie przez Przedsiębiorstwo Eksportu Budownictwa "Mostostal-Eksport" w Warszawie, wykonania porozumienia zawartego z przedsiębiorstwem z A/HB Transportmaschinen w Berlinie i VEBA Automobilwerk Eisenach dotyczącego wyłączności importu samochodów marki "Wartburg" do Polski przez wymienione PEB "Mostostal-Eksport". Od tej decyzji "Mostostal-Eksport" odwołał się do Sądu Antymonopolowego, który decyzję Urzędu podtrzymał.
- 4/ nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych (art.5 ust.3 ustawy). Np. decyzja nr Do-1-644-76/90/ES z dnia 12.11.1990 r. zakazująca podejmowania przez Przedsiębiorstwo Przemysłu Mięsnego w Rzeszowie działań polegających na stosowaniu zróżnicowanych marż dla poszczególnych odbiorców;
- 5/ ograniczaniu przez podmioty gospodarcze zajmujące pozycję monopolistyczną lub dominującą, mimo posiadanych możliwości, produkcji, sprzedaży lub skupu towarów, w szczególności prowadzącego do podwyższania cen (art.7 ust 1 pkt 1 ustawy). Np. decyzja nr DO-644/17/90/285/WH z dnia 7.11.1990 r. nakazująca zaniechanie przez Okręgowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Zbożowo- Młynarskiego "PZZ" w Białymstoku ograniczania i wstrzymywania, mimo posiadanych możliwości, sprzedaży ziarna rzepakowego, prowadzącego do podwyższania jego ceny. Na tej podstawie prawnej wydana też została głośna decyzja w sprawie FSO. Sąd uchylił decyzje Urzędu lecz przewiduje się w najbliższym czasie złożenie wniosku do Ministra Sprawiedliwości o rewizję nadzwyczajną.

III Współpraca z zagranicą

Urząd Antymonopolowy powstały zaledwie przed dziesięcioma miesiącami, jest pierwszym tego typu Urzędem w państwach postkomunistycznych. Ponieważ działalność jego w kraju ma charakter pionierski, niezbędnym jest korzystanie z doświadczeń polityki antymonopolowej krajów zachodnich. Dlatego też Urząd organizuje liczne spotkania i seminaria z udziałem delegacji państw zachodnich, a także przedstawiciele jego biorą udział w spotkaniach organizowanych przez zagraniczne instytucje antymonopolowe.

Np.:

- 1/ w dniach 18-19 czerwca 1990 r. delegacja Urzędu wzięła udział w International Cartel Conference organizowanej przez Bundeskartellamt zaś 20 czerwca w International Antitrust Seminar na Freie Universität. Delegacja zapoznała się z ogólnymi kierunkami polityki antymonopolowej w krajach zachodnich.
- 2/ w dniach 2 -4 lipca 1990r. delegacja polska w której skład wchodziła Prezes Urzędu Antymonopolowego Anna Fornalczyk przebywała w Paryżu na spotkaniu zorganizowanym przez OECD w którym udział wzięli przedstawiciele niektórych krajów Europy Zachodniej, USA, Kanady oraz przedstawiciele niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Przedmiotem spotkania była problematyka funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw oraz formy pomocy dla rozwoju tych przedsiębiorstw, organizowane przez rządy poszczególnych krajów.
- 3/ w dniach 3 -20 września 1990 r. pracownicy Urzędu uczestniczyli w szkoleniu organizowanym przez Institut Europeen des Hautes Etudes Internationales w Nicei, poświęconemu tematyce " rola państwa w gospodarce rynkowej".
- 4/ 12 - 13 września 1990 r. przebywała w Urzędzie delegacja ekspertów OECD, której celem pobytu było odbycie seminarium wprowadzającego pracowników administracji państwowej w problematykę franchisingu jako narzędzia rozwoju tzw. małej przedsiębiorczości.
- 5/ w dniach 17 - 21 września 1990 r. przebywała w Urzędzie Antymonopolowym delegacja ekspertów amerykańskich reprezentujących agendy rządowe zajmujące się ochroną konsumentów, przeciwdziałaniem praktykom monopolistycznym oraz rozwojem konkurencji. Przeprowadzone rozmowy w Departamencie Orzecznictwa skoncentrowane były głównie na zagadnieniach interpretacyjnych, proce-

duralnych i kierunkach orzecznictwa w oparciu o analizę konkretnych przypadków spraw.

- 6/ w okresie 17 - 28 września 1990 r. przebywała w Urzędzie delegacja amerykańska (przedstawiciele Federal Trade Commission i Department of Justice). Celem jej pobytu było zbadanie możliwości wykorzystania doświadczeń zgromadzonych przez amerykańskie instytucje antytrustowe w promowaniu konkurencji w Polsce
- 7/ w dniach 24 - 25 stycznia br. z udziałem przedstawicieli Bundeskartellamtu odbyło się w Urzędzie dwudniowe seminarium nt. "niemieckie prawo antymonopolowe w teorii i praktyce".

IV Inne działania Urzędu w sferze demonopolizacji

Urząd na bieżąco podejmuje działania dotyczące stosowania praktyk monopolistycznych narzucanych przez organy administracji państwowej. Działą bowiem ona jeszcze bardzo często w oparciu o zdezaktualizowane przez życie przepisy.

Np. ostatnio problemem szczególnie dotkliwym dla rozwoju tzw. "małej prywatyzacji" a więc i w efekcie polityki prokonkurencyjnej jest kwestia tzw. przyłączy energetycznych i kanalizacyjnych. Państwowi producenci energii lub zakłady przekazujące ją w oparciu o przepisy ustawowe lat 60-tych narzucają prywatnym odbiorcom konieczność ponoszenia znacznych kosztów inwestycyjnych budowy wspomnianych przyłączy. Osiągają one niekiedy wartość inwestycyjną bliską połowy kosztów np. małego zakładu produkcji wędlin czy małej mleczarni. Urząd podjął w tej sprawie działania interwencyjne w Ministerstwie Przemysłu a także skierował sprawę do Sztabu Interwencyjnego KERM-u. Podobny problem stanowi raport wicedyrektora Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Prawami Własności doc. L. Pawłowicza pod znamienym tytułem "Jak długo Skarb Państwa sprostą wymaganiom biurokratów w Departamencie Farmacji". Dokument znany w prasie jako afera "farmakogate" został skierowany do Wicepremiera L. Balcerowicza a następnie przekazano go do wiadomości Urzędu Antymonopolowego. Problem dotyczy praktyki dopuszczania leków zagranicznych do obrotów w Polsce w sposób prowadzący wprost do popierania monopolistycznych praktyk producentów zagranicznych. Jeśli lek lub jego producent zostanie wprowadzony do Urzędowego Spisu Leków to oznacza to w praktyce dla zagranicznego producenta posiadanie umowy wyłączności na rynku polskim. Koszty monopolizacji ponosi Skarb Państwa np. recepty ze zniżkami 100%- 70%.

Autor raportu postuluje by leki zagraniczne sprowadzać do kraju

nie pod nazwą firmy (za co się słono płaci) a nazwą międzynarodową zatwierdzoną przez WHO - co zasadniczo obniża koszty ich importu. Autor postuluje także by normy jakościowe leków dopuszczające lek w obrocie EWG (ostrzejsze w kryteriach od krajowych) obowiązywały także w Polsce bez ponoszenia przez Skarb Państwa znacznych kosztów ich atestacji. Sprawa ta jest aktualnie wyjaśniana.

Reasumując problematykę działań Urzędu stwierdzić należy, że program demonopolizacji polskiej gospodarki musi być zintegrowany z całokształtem programu gospodarczego rządu.

W tym celu Urząd Antymonopolowy skierował w końcu 1990 r. do KERM dokument pt. "Rządowy program rozwoju konkurencji".

Opracował - Zespół Informacyjny
Gabinetu Prezesa

