

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

# ZNAJOMOŚĆ PRAWA O OCHRONIE KONKURENCJI WŚRÓD POLSKICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Judyta Kowalczyk

Warszawa 2011

# 1. Wprowadzenie

1. Rozporządzenie Rady nr 1/2003/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE[1] jest **centralnym filarem**, na którym opiera się stosowanie przez Komisję Europejską (KE), a także organy antymonopolowe Państw Członkowskich UE materialnoprawnych reguł Traktatu z 9.5.2008 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[2] konstruujących zakaz porozumień ograniczających konkurencję (dawny art. 81 TWE, obecny art. 101 TfUE) oraz zakaz nadużywania pozycji dominującej (dawny art. 82 TWE, obecny art. 102 TfUE).

2. Rozporządzenie 1/2003 stanowi główny instrument najbardziej kompleksowej reformy procedur europejskiego prawa konkurencji, jaką przeprowadzono od 1962 r., to jest od czasu przyjęcia i wejścia w życie rozporządzenia Rady EWG Nr 17/62 z 6.2.1962 r. - pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 Traktatu[3]. Jest ono również podstawowym aktem tzw. **pakietu modernizacyjnego europejskiego prawa konkurencji**, na który składają się również: rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 773/2004 z 7.04.2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE[4], zmienione rozporządzeniem Komisji nr 622/2008 z dnia 30 czerwca 2008 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 773/2004 w odniesieniu do prowadzenia postępowań ugodowych w sprawach kartelowych[5] oraz sześć komunikatów i obwieszczeń, to jest: obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji[6], obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie współpracy między sądami krajowymi a Komisją w stosowaniu art. 81 oraz 82 Traktatu[7], obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie nieformalnych wskazówek dotyczących nowych kwestii związanych ze stosowaniem art. 81 i 82 Traktatu WE, które występują w indywidualnych przypadkach (wskazówki pisemne)[8], obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie rozpoznawania skarg przez Komisję zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE[9], komunikat Komisji Europejskiej - wytyczne w sprawie pojęcia wpływu na handel zawartego w art. 81 i 82 Traktatu WE[10] oraz komunikat Komisji Europejskiej – wytyczne w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu WE[11].

3. **Wejście w życie** Rozporządzenia 1/2003, ko-datuje z przystąpieniem Rzeczpospolitej Polskiej, obok dziewięciu innych państw, do Unii Europejskiej. Taka zbieżność dat nie jest przypadkowa i wyniknęła przede wszystkim z potrzeby zniesienia obowiązującego przez ponad 40 lat scentralizowanego systemu stosowania reguł konkurencji zawartych w art. 81 Traktu, zakładającego notyfikację porozumienia, decyzji związków przedsiębiorców i praktyk uzgodnionych Komisji Europejskiej dysponującej wyłączną kompetencją do stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu i tym samym decydowania

1 Dz. Urz. UE L 1 z 4.01.2003; dalej jako: Rozporządzenie 1/2003.
2 Dz. Urz. UE C 83, z 30.3.2010r.; dalej jako: TfUE.
3 Dz. Urz. WE, nr 13 z 21.2.1962 r.
4 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., L 123.
5 Dz. Urz. UE z 1.7.2008, L 171.
6 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., C 101; dalej jako: obwieszczenie o ECN.
7 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., C 101.
8 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., C 101.
9 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., C 101.
10 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., C 101.
11 Dz. Urz. UE z 27.04.2004 r., C 101.

o zwolnieniu spod zakazu art. 81 ust. 1. Mimo, iż system ten gwarantował jednolitość stosowania wspólnotowych reguł konkurencji, to na skutek stopniowego zwiększania się liczby Państw Członkowskich, a tym samym ze względu na coraz większą liczbę wniosków o uzyskanie zwolnienia indywidualnego z jednej strony, oraz ograniczone zasoby ludzkie Komisji z drugiej strony, stawał się coraz mniej efektywny[12].

4. Poprzez przepisy Rozporządzenia 1/2003 do unijnego prawa konkurencji zostały wprowadzone tak ważkie elementy jak: **decentralizacja**, a więc uprawnienie krajowych organów ochrony konkurencji i sądów do stosowania w pełnym zakresie obecnych art. 101 i 102 TfUE, tzw. **„samoocena"**, to jest zniesienie instytucji notyfikowania Komisji Europejskiej porozumień zawieranych między przedsiębiorcami, w celu uzyskania a priori indywidualnego wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, czy wreszcie **ścisła kooperacja**, a więc zespół reguł dotyczących współpracy pomiędzy KE i krajowymi organami ochrony konkurencji w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN).

5. Zgodnie z art. 44 rozporządzenia 1/2003, 29.04.2009 r., po upływie 5 lat od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie **Komunikat - sprawozdanie z funkcjonowania rozporządzenia 1/2003**[13] któremu towarzyszył **Dokument Roboczy Służb Komisji**[14].

# 2. Komisja Europejska - *primus inter pares* w Europejskiej Sieci Konkurencji

6. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej expressis verbis stanowi, iż Komisja Europejska czuwa nad stosowaniem zasad określonych w artykułach 101 i 102 TfUE, a to we współpracy z właściwymi władzami Państw Członkowskich, które udzielają jej pomocy (art. 105 ust. 1 TfUE). Rozporządzenie 1/2003 przydaje Strażniczce Traktatów rolę *primus inter pares* w relacjach z krajowymi organami antymonopolowymi, czyniąc ją tym samym odpowiedzialną za zapewnianie spójności i efektywności stosowania norm art. 101 i 102 Traktatu oraz za wyznaczanie ostatecznego kształtu europejskiej kultury konkurencji[15]. Taka rola Komisji w pełni jednak koherentna jest z zasadą pomocniczości wyrażoną w obecnym art. 5 TUE[16]. Zgodnie ze stanowiskiem SPI: „w odniesieniu do podziału kompetencji pomiędzy Komisję i krajowe organy ochrony konkurencji należy zauważyć, że rozporządzenie nr 1/2003 kładzie kres poprzedniemu scentralizowanemu systemowi i, zgodnie z zasadą pomocniczości, tworzy szerszą płaszczyznę współpracy krajowych organów ochrony konkurencji, uprawniając je w tym celu do wdrażania wspólnotowego prawa konkurencji. Jednakże systematyka rozporządzenia opiera się na ścisłej współpracy, która powinna się rozwijać pomiędzy Komisją a organami ochrony konkurencji państw członkowskich tworzącymi sieć, a na

12 Zob. A. Jones, B. Sufrin, *EC Competition Law: Text, Cases and Materials*, Oxford 2007, s. 96 i n. oraz K. Kohutek, *Stosowanie art. 81 TWE po reformie wspólnotowego prawa konkurencji (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji przedsiębiorstw)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 3, s. 28-34.
13 KOM (2009) 206, wersja ostateczna; dalej jako: Komunikat.
14 SEC (2009) 574, wersja ostateczna; dalej jako: Dokument Roboczy.
15 Por. G. Bruzzone, N. Boccacio, *Modernization after the start-up: a view from a Member State*, World Competition 2008, nr 1, s.106.
16 Por. pkt 8 *Joint Statement of the Council and the Commission on the functioning of the network of competition authorities* z 10.12.2002 r. (15435/02 ADD 1).

Komisji spoczywa zadanie określenia konkretnych warunków tej współpracy”[17].

7. Na mocy rozporządzenia 1/2003 Komisja wyposażona została w szereg nowych i zmienionych kompetencji decyzyjnych i dochodzeniowych.

8. Komisja Europejska może wydawać decyzje **stwierdzające naruszenie** art.101 i 102 TfUE i nakazujące jego zaprzestanie. W tym celu Komisja może nałożyć na przedsiębiorców **środki zaradcze** o charakterze behawioralnym lub strukturalnym, przy czym pierwszeństwo, zgodnie z zasadami proporcjonalności i efektywności, przyznawane jest nakładaniu mniej uciążliwych środków behawioralnych. Dotychczas KE nie skorzystała z prawa nałożenia środków strukturalnych. Jeżeli Komisja posiada uzasadniony interes, może stwierdzić, że **naruszenie zostało popełnione w przeszłości** (art. 7 rozporządzenia 1/2003). Pojęcie uzasadnionego interesu interpretowane jest w sposób ścisły18. Komisja może także, ze względu na ryzyko zaistnienia poważnej i nienaprawialnej szkody dla konkurencji, na podstawie wykrycia naruszenia prima facie, zastosować wobec przedsiębiorców zaradcze **środki tymczasowe** w określonym czasie, który może być przedłużony (art. 8 rozporządzenia 1/2003). KE do tej pory nie skorzystała z tej kompetencji. Komisja posiada również możliwość wydawania **decyzji zobowiązujących** (art. 9 rozporządzenia 1/2003). Do tej pory Komisja wydała 16 decyzji na podstawie art. 9 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003, z czego w dwóch decyzjach Komisja przyjęła zobowiązania przedsiębiorców zakładające zmiany strukturalne19. Komisja posiada poza tym wyłączną kompetencję do stwierdzenia iż art. 101 ust. 1 oraz art. 102 Traktatu **nie mają zastosowania** do danej praktyki (art. 10 rozporządzenia 1/2003). KE do tej pory nie wydała żadnej takiej decyzji. Podkreśla się, że wydawanie decyzji na podstawie art. 10 rozporządzenia 1/2003 miałoby efekt edukacyjny zarówno dla przedsiębiorców, jak i krajowych organów antymonopolowych, tymczasem jednak niezwykle sprawne funkcjonowanie ECN pozwala ex ante wyeliminować ewentualne wątpliwości, co do sposobu stosowania unijnego prawa konkurencji i zachować spójność praktyki decyzyjnej20. W przypadku gdy KE zamierza wydać decyzję na podstawie art. 9 lub 10 rozporządzenia 1/2003, zobowiązana jest przeprowadzić tzw. **testy rynku** *(ang. market testing)*, to jest opublikować streszczenie sprawy i zasadniczą treść zobowiązań, lub proponowanego kierunku działania i umożliwić zainteresowanym stronom trzecim przedłożenie swoich uwag (art. 27 ust. 4 rozporządzenia 1/2003). Komisja posiada poza tym uprawnienie do wydawania rozporządzeń o **wyłączeniach blokowych** oraz cofnięcia wyłączenia wynikającego z rozporządzenia o wyłączeniu (art. 105 ust. 3 TfUE, oraz art. 29 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003).

9. Rozporządzenie 1/2003 tworzy dla Komisji Europejskiej silne **uprawnienia dochodzeniowe** (rozdział V rozporządzenia 1/2003). Novum stanowi możliwość prowadzenia kontroli w uzasadnionych przypadkach również i na prywatnym terenie, w prywatnych pomieszczeniach i pojazdach. Komisja skorzystała z tego uprawnienia pierwszy raz w sprawie Marine Hoses21. Rozporządzenie 1/2003 wprowadziło poza tym szerokie sankcje za niewywiązanie się z **obowiązków współpracy z KE** spoczywających na przedsiębiorstwach w kontekście dochodzeń Komisji. Komisja po raz pierwszy nałożyła grzywnę za złamanie pieczęci założonej podczas kontroli (art. 23 ust. 1 lit. rozporządzenia 1/2003) w kwocie 38 mln euro w sprawie *E. ON Energie AG*22. Obecnie toczy się przed KE postępowanie w sprawie złamania pieczęci przez przedsiębior-

17 Zob. wyrok SPI z 8.03.2007 r. w sprawach T-339/04 i T-340/04, France Télécom, ECR II-52, pkt 79.

stwo Suez, założonej w ramach kontroli przeprowadzonej w dniach 13-16.04.201023. Przed Komisją toczy się również postępowanie w sprawie odmowy poddania się kontroli przez czeskiego przedsiębiorcę J&T Group, w którym może zostać nałożona kara na podstawie art. 23 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1/200324.

10. Zwłaszcza **badania sektorowe** stały się jednym z głównych narzędzi dochodzenia, które umożliwiają Komisji zidentyfikowanie zagrożeń dla procesu konkurencji w określonych sektorach gospodarki (art. 17 rozporządzenia 1/2003). Od czasu wejścia w życie Rozporządzenia Komisja wydala pięć raportów końcowych z badań sektorowych dotyczących dostarczania użytkownikom treści sportowych poprzez telefony generacji 3G, gazu i energii elektrycznej, bankowości detalicznej, ubezpieczeń gospodarczych i sektora farmaceutycznego.

# 3. Krajowe organy antymonopolowe – kompetencje, obowiązki i uprawnienia członków Europejskiej Sieci Konkurencji

Rozporządzenie 1/2003 nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek wyznaczenia **organu, lub organów ochrony konkurencji** stosujących art. 101 i 102 TfUE (art. 35 ust. 1 rozporządzenia 1/2003), nie rozsądzając o ich liczbie, ewentualnej dywersyfikacji funkcji pomiędzy organami, na przykład poprzez rozdzielenie kompetencji do prowadzenia postępowań i kompetencji decyzyjnych pomiędzy różne organy, czy też o ich charakterze administracyjnym, bądź sądowym, oraz o stopniu ich autonomiczności strukturalnej, na przykład ze względu na ich usytuowanie w ramach odpowiednich ministerstw25. Takim organem administracyjnym jest w RP Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Poprzez fundamentalne rozwiązania art. 3 rozporządzenia 1/2003, będącego w opinii Komisji jednym z największych sukcesów tego aktu26, po raz pierwszy uregulowano wzajemne **relacje między egzekwowaniem krajowego i unijnego prawa ochrony konkurencji przez organy antymonopolowe Państw Członkowskich UE**.

Art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1/2003 konstruuje dla krajowych organów obowiązek stosowania art. 101 i 102 TfUE ilekroć stosują one krajowe przepisy dotyczące praktyk ograniczających konkurencję – a więc w ustawodawstwie polskim: art. 6 i 9 u.o.k.k.– a spełniona jest przesłanka wpływu na handel między Państwami Członkowskimi (tzw. **zasada podwójnej subsumpcji**). Warto zauważyć, że przepis ten nie nakłada na krajowe organy antymonopolowe obowiązku równoległego stosowania prawa europejskiego i krajowego. Dyspozycja normy w nim zawartej wyraża jedynie zobowiązanie do stosowania reguł unijnych. W istocie więc legislacje krajowe mogą zawierać uregulowania zakładające „wypieranie" prawa krajowego przez prawo europejskie, ilekroć zajdą przesłanki jego zastosowania. Powszechnie przyjętą jest jednak tzw. **zasada równoległego stosowania (podwójnej podstawy)**, która daje tą korzyść, że pozwala na utrzymanie decyzji w mocy w części opartej na prawie krajowym, w przypadku gdyby przesłanka wpływu na handel nie została uznana za wypełnioną przez krajowe organy odwoławcze27. Również i przepisy polskiej ustawy antymonopolowej przewidują paralelne stosowanie prawa krajowego i europejskiego przez Prezesa UOKiK. Zasada wyłącznego stosowania uregulowań unijnych, czy też tzw. **zasada pojedynczej zapory** *(ang. single barier rule)* zawarta jest w ustawach antymonopolowych Włoch, czy Luxemburga.

**Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

Pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa
tel.: 22 55 60 800 < uokik@uokik.gov.pl
**www.uokik.gov.pl**

**ISBN**