

# Wstęp

Zmowy w celu osiągnięcia monopolistycznych cen i zysków są w gospodarce starą i od dawna znaną instytucją. Były one praktykowane w starożytnym Babilonie i w Rzymie. Występowały również u zarania kapitalizmu, co dostrzegł twórca współczesnej ekonomii, *A. Smith*, stwierdzając, że przedstawiciele tego samego biznesu rzadko spotykają się razem publicznie, nawet podczas zabawy lub innej rozrywki, lecz konwersacje ich kończą się zawsze spiskowaniem przeciwko publiczności lub znalezieniem sposobu na podniesienie cen<sup>1</sup>. Już wówczas spotkania, porozumienia przedstawicieli tego samego przemysłu uważane były jako naganne i uchybiające – używając współczesnych określeń – regułem efektywnej konkurencji i dobrobytowi konsumentów. W II połowie XIX w. narastanie negatywnych zjawisk towarzyszących dynamicznemu rozwojowi przemysłu związanych z monopolizacją rynków, pojawieniem się pierwszych karteli oraz osiągnięciem nadmiernej przewagi ekonomicznej przemysłu nad handlem zmusiły władze państw demokratycznych do podjęcia pewnych działań, mających na celu ochronę słabszych uczestników rynku przed skutkami tych procesów. W Stanach Zjednoczonych po raz pierwszy uznano, że najlepszym środkiem będzie wprowadzenie odpowiednich uregulowań prawnych, nazywanych odtąd prawem antymonopolowym lub – zamiennie – prawem antytrustowym. Nastąpiło to jeszcze w XIX w. Z tym zdarzeniem można wiązać zatem pojawienie się polityki konkurencji jako sposobu oddziaływania państwa na sferę gospodarki.

W Europie zainteresowanie takimi regulacjami władz publicznych było znacznie słabsze. Większe dyskusje zanotowano jedynie wśród środowisk akademickich. Wprowadzanie regulacji antymonopolowej do porządku prawnego krajów europejskich i rozpoczęcie aktywnej polityki antymonopolowej tak naprawdę rozpoczęło się dopiero po II wojnie światowej i trwało do końca XX w. Proces rozwoju polityki konkurencji trwał zatem na terenie Europy cały wiek. Ostatnimi pań-

---

<sup>1</sup> *A. Smith*, *An Inquiry into The Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londyn 1937, s. 128.

stwami, które przyjęły je do swoich systemów ekonomicznych, były państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Miało to miejsce w ostatniej dekadzie XX w. Skutkiem pozytywnym tego późnego procesu wprowadzenia polityki konkurencji przez ten region Europy było jednak to, że zaadaptowana została najbardziej dojrzała i kompleksowa jej wersja. Składają się na nią trzy obszary aktywności, a mianowicie przeciwdziałanie praktykom nadużywania pozycji dominującej, zwalczanie porozumień monopolistycznych oraz kontrola koncentracji przedsiębiorstw i – co ważne – zostały zharmonizowane z prawem konkurencji Unii Europejskiej.

Wyjątkowe i najważniejsze znaczenie dla Europy miało jednak ustanowienie z polityki konkurencji kluczowego narzędzia realizacji koncepcji integracji gospodarczej państw europejskich i budowy rynku wewnętrznego, w ramach tej integracji, opartego na zasadach wolnej konkurencji. Takie zadania nadały europejskiej polityce konkurencji wszystkie traktaty ustanawiające kolejne fazy tej integracji, poczynając od Traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a kończąc na Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pojawienie się europejskiego prawa antymonopolowego i wspólnotowej polityki konkurencji – zastąpienie w miarę postępującej integracji przez politykę unijną – zmieniło również nastawienie do niej państw europejskich. Dynamiczny rozwój i znaczenie polityki konkurencji w wymiarze europejskim zmusiło państwa członkowskie do stałego doskonalenia prawa antymonopolowego i nadania polityce konkurencji odpowiednio wysokiej rangi.

Prawo antymonopolowe zawarte w traktatach założycielskich w miarę upływu lat zostało rozwinięte i uszczegółowione w prawie wtórnym oraz innych dokumentach publikowanych przez organy Unii Europejskiej, a zwłaszcza przez Komisję Europejską. Prawo wtórne oraz polityka konkurencji prowadzona przez Komisję stale też ewoluowały w ponad pięćdziesięcioletnim okresie jej stosowania wraz z tym, jak rozwijała się doktryna prawna konkurencji oraz towarzysząca jej myśl ekonomiczna. W ślad za tym następowały zmiany funkcjonalne i organizacyjne jej realizacji. Zostały one zakończone po rozszerzeniu Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie, co miało miejsce w 2004 r., i utworzenie Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN), dokonanie decentralizacji unijnego prawa konkurencji i wprowadzenie reguł alokacji spraw antymonopolowych pomiędzy Komisją Europejską a organami ochrony konkurencji państw członkowskich oraz zasad wzajemnego wsparcia we wprowadzonych postępowaniach antymonopolowych.

Polityka konkurencji jest nietypowym i szczególnym przypadkiem interwencji władz publicznych w sposób władczy w prywatny sektor przedsiębiorstw. Jest dziedziną bezpośredniego oddziaływania organów antymonopolowych na stosunki rynkowe za pomocą instrumentów prawnych, a także konsekwencją zawodności rynków w stosunku do oczekiwań społecznych. W istocie rzeczy ma ona tę ułomność rynków naprawiać, ponieważ skutki, jakie z tego powodu powstają, godzą w dobrobyt konsumentów. Naczelną przesłanką jej stosowania jest więc interes publiczny.

Nie jest ona jednak polityką nakazów administracyjnych. Nie mówi, jak przedsiębiorstwa na rynku mają się zachowywać. Jej podstawowym instrumentem jest instytucja zakazu, czyli zakazywanie przedsiębiorstwom takich zachowań rynkowych, które naruszają wolność gospodarczą innych uczestników rynku, czyli – inaczej mówiąc – utrudniają im prowadzenie działalności gospodarczej oraz pogarszają ich zdolność do konkurencji rynkowej. W tej roli organ antymonopolowy nie postępuje jednak dyskrecyjnie. Ocena takich zachowań jest bowiem odnośna do ekonomicznych modeli konkurencji, do modeli struktur rynkowych zmonopolizowanych i konkurencyjnych, wzorców zachowań konkurencyjnych i zachowań monopolistycznych opisanych w literaturze ekonomicznej. W polityce konkurencji następuje więc wyjątkowe w stosunku do innych polityk połączenie ekonomii i prawa, procedur prawnych, a jednocześnie metodologii i analizy właściwej dla dyscyplin ekonomicznych. Pokazanie, jak złożone jest wzajemne przenikanie się prawa i ekonomii w polityce konkurencji jest też jednym z celów niniejszej publikacji. Jest też oczywiste, iż w systemach demokratycznych, a na takich podstawach zbudowana jest Unia Europejska, polityka konkurencji nie jest prowadzona w sposób dowolny przez organ administracyjny, jego decyzja nie jest zaś ostateczna. Komisja Europejska prowadzi swoją politykę konkurencji w ramach ściśle określonych procedur prawnych, które nadają stronie postępowania na każdym jego etapie, prawo do aktywnego uczestniczenia w tym postępowaniu oraz prawo do obrony poprzez zaskarżenie decyzji Komisji do Trybunału Sprawiedliwości UE. Działalność administracyjnego organu antymonopolowego podlega więc ścisłej kontroli sądowej. To jednak stawia również przed sądami wysokie wymagania co do znajomości ekonomii i reguł konkurencji. Nie mogą one bowiem rozstrzygać powierzonych im zagadnień natury ekonomicznej, jakimi są sprawy z zakresu konkurencji wyłącznie na gruncie prawa.