

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
--	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Mikołaj Klimczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: mikolaj.klimczak@ue.wroc.pl

**SPLIT EKONOMII, PRAWA I POLITYKI W ROZWOJU
POLSKICH INSTYTUCJI OCHRONY KONKURENCJI**

**NEXUS OF ECONOMICS, LAW AND POLITICS
IN THE DEVELOPMENT OF POLISH INSTITUTIONS
OF COMPETITION PROTECTION**

DOI: 10.15611/pn.2015.405.07

Streszczenie: Rok 1989 przyjmuje się symbolicznie za początek transformacji w Polsce. Transformacja Polski z gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej jest jednak generalnie procesem, który ani nie zaczął się w 1989 roku, ani się jeszcze nie zakończył. Dotyczy to także regulacji konkurencji w dwóch podstawowych obszarach, tj. ochrony konkurencji oraz nieuczciwej konkurencji. Proces tworzenia instytucji regulacji konkurencji w Polsce ma swoje korzenie przed wojną m.in. w ustawodawstwie kartelowym, które zdecydowanie różniło się od współcześnie przyjmowanych rozwiązań. Należy również stwierdzić, że w ciągu 25 lat od 1989 roku polskie instytucje regulacji konkurencji ulegały znacznym przeobrażeniom. Celem artykułu będzie próba pokazania, jakie siły mogły mieć znaczenie w kształtowaniu polskiej regulacji konkurencji i mogły się przyczynić do jej ewolucji do formy, która jest obecnie obowiązująca. Poszukiwania tych sił nie będą ograniczone tylko do procesów prawotwórczych, ale obejmować będą też przemiany polityczne oraz rozwój pewnych teoretycznych koncepcji ekonomicznych.

Słowa kluczowe: instytucje, ochrona konkurencji, regulacje, UOKiK, konkurencja.

Summary: The year 1989 has been symbolically assumed as the beginning of the transition in Poland. The transformation of Polish economy from centrally planned to market one is generally a process which neither started in 1989, nor has finished. It can be applied specifically to competition regulation in two major areas, i.e. competition protection and unfair business practices. The process of creation of competition regulation institutions in Poland is rooted in times before the Second World War, in, among other, Polish cartel regulations, which were significantly different from modern solutions. It has to be noted that during the 25 years since 1989, Polish institutions of competition regulation have been significantly transformed. The aim of this paper will be an attempt to present the forces which might have been shaping Polish competition regulation which led to its current form. The search for such forces will not be limited to law-making processes, but will also include political changes and the development of certain theoretical economic concepts.

Keywords: institutions, competition protection, regulations, Office of Competition and Consumer Protection, competition.

1. Wstęp

Ochrona konkurencji jest rodzajem instytucji, która jest obecna w praktycznie każdym kraju gospodarki rynkowej. Jej formalne korzenie sięgają ustaw Shermana i Clayтона, uchwalonych na przełomie XIX i XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Od tego czasu ochrona konkurencji na świecie podlegała przeróżnym zmianom, które miały korzenie polityczne, społeczne, gospodarcze, a także ekonomiczne.

Do II wojny światowej ochrona konkurencji na świecie charakteryzowała się relatywnym pluralizmem. Nie istniał jeden, wspólny dla wszystkich krajów sposób regulacji konkurencji, przeciwnie – ochrona konkurencji jako instytucja formalna była tworzona praktycznie „na miarę”, zależnie od priorytetów i potrzeb konkretnego kraju. Duża dywersyfikacja sposobów ochrony konkurencji wynikała również z innych warunków społecznych i gospodarczych panujących w różnych krajach, wymuszających tworzenie odmiennych instytucji. W sukurs takiej sytuacji przychodziła też ekonomia, która także charakteryzowała się pluralizmem.

Od lat 40. XX wieku zaczęła się ugruntowywać dominacja Stanów Zjednoczonych. Supremacja ta przebiegała na wielu płaszczyznach, nie tylko militarnej, ale także finansowej, politycznej, społecznej, gospodarczej, kulturowej czy naukowej. Wraz ze zwycięstwem nad państwami Osi, Stany Zjednoczone zaczęły próbować wywierać wpływ na nowo tworzące się państwa – zarówno te, które dotychczas były ich przeciwnikami, jak i te, które były okupowane w czasie II wojny światowej czy neutralne. Szczególnie widoczne to było w Japonii i w RFN, gdzie nowe instytucje tworzone były „na wzór i podobieństwo” amerykańskich.

Druga wojna światowa przyniosła także podział świata na dwa nowe obozy: rynkowy, demokratyczny, i centralnie planowany, socjalistyczny. Z punktu widzenia tworzenia instytucji ochrony konkurencji w tym pierwszym doszło do względnej unifikacji porządku instytucjonalnego, w tym drugim natomiast ochrona konkurencji przestała mieć znaczenie.

Przez 50 lat od zakończenia II wojny światowej umacniała swoją dominację amerykańska idea ochrony konkurencji. Została ona również przekazana na grunt wspólnot europejskich, a następnie na poziom Unii Europejskiej. Mimo że można wskazywać różnice w podejściu do szczegółowych spraw rozstrzyganych w Europie i w Stanach Zjednoczonych, to podstawa ideologiczna jest taka sama, takie same są też uzasadnienia ekonomiczne i społeczne ochrony konkurencji.

W momencie dekonstrukcji bloku socjalistycznego powstała w tych krajach próżnia instytucjonalna, szczególnie w zakresie instytucji formalnych. Wszystkie kraje transformujące się zostały postawione wobec konieczności podjęcia ogromnego wysiłku legislacyjnego – począwszy od uchwalenia fundamentów państwowości pod postacią konstytucji, a skończywszy na bardzo szczegółowych przepisach wykonawczych. Tak też działo się w obszarze ochrony konkurencji, gdzie nie istniały ugruntowane instytucje, których celem byłoby zapewnienie uczciwej i korzystnej dla gospodarki wymiany.

Po 25 latach, które upłynęły na istotnych modernizacjach polskiej ochrony konkurencji, można pokusić się o pewnego rodzaju podsumowanie tego procesu na podstawie obserwacji jego ewolucji. Celem niniejszej pracy będzie więc próba szerszego spojrzenia na proces tworzenia się i nowelizowania instytucji ochrony konkurencji w Polsce i, prawdopodobnie skazana na porażkę, próba stwierdzenia, jakie siły mogły mieć znaczenie w kształtowaniu polskiej regulacji konkurencji i mogły się przyczynić do jej ewolucji do formy, która jest obecnie obowiązująca. Będzie to o tyle trudne, że badanie intencji regulatorów jest prawie niemożliwe i skupiać się może jedynie na badaniu konsekwencji lub intencji deklarowanych (które niekoniecznie muszą odzwierciedlać te rzeczywiste). Praca zostanie podzielona na cztery części. W pierwszej zostanie przedstawione tło historyczne procesu tworzenia instytucji ochrony konkurencji. Pozwoli to na przybliżenie powiązań pomiędzy samym procesem ustanawiania instytucji ochrony konkurencji a występującymi w Polsce warunkami, które mogły na niego wpłynąć. W drugiej części przedstawiona zostanie ewolucja funkcji ochrony konkurencji w Polsce, oparta na analizie zmian w prawie. W trzeciej części prześledzone zostaną związki pomiędzy ochroną konkurencji a sferą polityki, szczególnie w aspekcie upolitycznienia funkcji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz uzależnienia decyzji Prezesa od wpływów rządowych. W czwartej części dokonana zostanie próba oceny wpływów zewnętrznych zarówno na formalny kształt instytucji ochrony konkurencji, jak i na sposoby oraz przebieg ich realizacji.

2. Tło powstawania instytucji ochrony konkurencji w Polsce

Tuż po II wojnie światowej, a dokładnie od 1950 roku, w Polsce wprowadzano gospodarkę socjalistyczną. Zlikwidowano większość rynków i *de facto* pieniądź, ograniczono społeczeństwu możliwość wyboru, przedsiębiorstwa znacjonalizowano i wprowadzono nad nimi nadzór centralny [Włudyka 2008, s. 294–295]. W tych warunkach, przez prawie 40 lat, w Polsce nie funkcjonowała gospodarka rynkowa. Miało to określone skutki, nie tylko ekonomiczne, ale również instytucjonalne. Przez ten czas władze państwa próbowały doprowadzić do zmiany instytucji nieformalnych, rugując indywidualną przedsiębiorczość i afirmując kolektywizm oraz różnie pojmowane „dobro społeczne”. W konsekwencji gospodarka centralnie planowana wydawała się skutecznie zajmować miejsce gospodarki rynkowej.

Funkcjonowanie jakichkolwiek instytucji formalnych wymaga istnienia zakorzenionych instytucji nieformalnych. O. Williamson uważa, że zmiana otoczenia instytucjonalnego pod postacią formalnych reguł gry (czyli tego, co próbowano uczynić w gospodarce centralnie planowanej) może zająć od 10 do 100 lat. Oznacza to, że okres prawie 40 lat, który mieli do dyspozycji zwolennicy socjalizmu, mógł być wystarczający, aby dokonać zmiany instytucjonalnej. Należy jednak pamiętać, co również zaznacza Williamson, że fundamentem formalnego otoczenia instytucjonalnego jest szereg instytucji nieformalnych, tradycji, zwyczajów i norm religij-

nych, a te zmienić bardzo trudno. Według Williamsona może to zająć nawet od 100 do 1000 lat. W takiej sytuacji ugruntowanie gospodarki centralnie planowanej może być pozorne, wymuszone jedynie formalnymi regułami prawa, pod którymi nadal znajdują się zakorzenione od bez mała wieków instytucje nieformalne [Williamson 2000]. Należy jednak stwierdzić, że 40 lat socjalizmu, a dodatkowo jeszcze 11 lat wojny i czasów powojennych, może dać okres, w którym przynajmniej częściowo zmianie ulegną instytucje nieformalne. Trudne czasy mogą wywoływać u ludzi negatywne reakcje, które mogą się zakorzeniać, wspomagane dodatkowo zewnętrzną indoktrynacją i innymi działaniami, takimi jak likwidacja klasy średniej, inteligencji oraz wszelkich przeciwników politycznych, prześladowania Kościoła i inne.

Prawie 40 lat gospodarki centralnie planowanej odbiło się istotnie na mentalności Polaków. Słynne powiedzenie „czy się stoi, czy się leży, dwa tysiące się należy” pokazuje, jak inaczej traktowano tak fundamentalną sprawę jak praca w gospodarce centralnie planowanej. Po 1989 roku, nawet teraz, widać wpływ socjalizmu na sposób postrzegania rynku pracy – jedną z podstawowych bolączek transformacji są roszczeniowe postawy Polaków, zakorzenione w poprzednim systemie. Samo to może być kontrargumentem dla hipotezy Williamsona na temat tego, ile czasu jest potrzebne na zmianę instytucji nieformalnych. Być może 50 lat wystarczy do tego, aby naruszyć przynajmniej podwaliny instytucji nieformalnych?

Gospodarka centralnie planowana nazywana jest gospodarką niedoboru [Kornai 1980]. Według Kornaia w gospodarce socjalistycznej powstaje wiele zjawisk, które są charakterystyczne wyłącznie dla niej. Po pierwsze, niedobory występujące na rynku są powszechne i chroniczne, przedzielone czasem okresami nadmiaru, ale intensywne. Przyczyna niedoboru może być dwojaka: z jednej strony może to być spowodowane ustalaniem cen urzędowych poniżej ceny równowagi, w celu ochrony lub poprawy sytuacji nabywców, z drugiej zaś (i właśnie tę przyczynę jako kluczową podawał Kornai) może to być spowodowane ograniczeniem podaży. Po drugie, następuje odwrócenie sytuacji rynkowej nabywców i sprzedawców – to nabywcy walczą o względy sprzedawców, a nie odwrotnie. Po trzecie, ograniczenia nakładane na sprzedawców są zmniejszone – producenci nierentowni mogą nadal funkcjonować dzięki dotacjom. Po czwarte, gospodarka centralnie planowana sprzyja paternalizmowi, który przejawia się w decyzjach produkcyjnych płynących ze szczebla centralnego i częściowym wpływie na decyzje konsumentów, również szczebla zakładów produkcyjnych.

Gospodarka centralnie planowana wymusza na nabywcach określone działania. Można je pogrupować w dwie kategorie: działania w sytuacji, gdy produkt jest lub może być dostępny, oraz działania w sytuacji, gdy produkt nie jest i nie będzie dostępny. W pierwszej kategorii w sklepie może być dostępny produkt w wystarczającej ilości, a wtedy wszyscy chętni go kupią. Może być również dostępny w ilości niewystarczającej lub może być dostępny w przyszłości – w takiej sytuacji utworzy się kolejka, która powoduje powstawanie dodatkowych kosztów związanych z czasem poświęconym na czekanie. Obie te sytuacje powodują powstanie wymu-

szonych oszczędności, które w innej sytuacji nie zostałyby utworzone. W drugiej kategorii, gdy produkt nie jest i nie będzie dostępny (lub nabywca nie może czekać), powstawać może mniej lub bardziej wymuszona substytucyjność – nabywcy mogą kupić, jeśli są, substytuty lub inne niesubstytucyjne dobra, które można następnie potencjalnie wymienić na te poszukiwane. Szczególnie ta ostatnia sytuacja jest niebezpieczna, bo wysyła błędne sygnały o zapotrzebowaniu na określone produkty. Możliwa jest jeszcze trzecia sytuacja, w której nabywca nie zaspokaja swoich potrzeb i rezygnuje z zakupu.

W gospodarce rynkowej wszystkie te sytuacje mogłyby być rozwiązane dzięki mechanizmowi rynkowemu, a szczególnie dzięki dostosowaniom cen. W gospodarce centralnie planowanej nie jest to możliwe i powoduje ukrytą i zduszoną inflację.

Pod koniec lat 80. w Polsce wprowadzono tzw. ustawę Wilczka [Ustawa o działalności gospodarczej 1988]. Spowodowała ona powstanie zrębów rynków, które wyłaniając się, generowały pewne negatywne efekty (oprócz wielu pozytywnych). Najważniejszym z nich było ponowne „odkrycie” inflacji w Polsce. Inflacja w Polsce jednak istniała, choć zduszona i niwelowana mniej lub bardziej skutecznymi działaniami. Dobrą ilustracją dla zjawisk inflacyjnych może być obserwacja czarnorynkowego kursu dolara, który od 1979 do 1989 roku wzrósł ze 130 do 7500 zł [Skodlarski 2012, s. 495] i bardzo stymulował nieoficjalny eksport, pogłębiając niedobory.

W takich warunkach rodziły się w Polsce pierwsze prywatne przedsiębiorstwa. Na przeważającej ilości rynków tworzyły się monopole producentów i sprzedawców, będące wprost efektem niedoborów i inflacji, których działania były wręcz podręcznikowe. Katalog działań przedsiębiorstw zawierał dwa typy praktyk ograniczających konkurencję: szerzej występujące praktyki indywidualne oraz rzadsze porozumienia monopolistyczne [Fornalczyk 2012, s. 191]. Ówczesna władza, starając się zatrzymać negatywne zjawiska (które pogłębiały inflację i nierówności), wprowadziła odpowiednią ustawę, której celem było chronienie gospodarki przed praktykami ograniczającymi konkurencję, ale tylko w sferze działalności osób prywatnych [Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej 1987]. W konstrukcji tej ustawy, jak również szerzej: w działaniach organu regulacyjnego, widać wyraźnie echa szkoły harwardzkiej ochrony konkurencji, gdzie określone działania były z mocy prawa traktowane jako antykonkurencyjne i sprzeczne z ustawą.

Działania indywidualne przedsiębiorców w pierwszej części transformacji (a także przed nią, gdyż ustawa pochodzi z 1987 roku) polegały na zróżnicowanych praktykach. Po pierwsze, przedsiębiorstwa narzucały ceny, tym wyższe, im większy niedobór panował na konkretnym rynku, co jest podręcznikową konsekwencją istnienia tzw. rynku producenta. Po drugie, przedsiębiorstwa narzucały formy płatności, korzystne dla sprzedawców. Po trzecie, wymuszano przedpłaty od nabywców dóbr. Po czwarte, wymuszano umowy wiązane, polegające przede wszystkim na zmuszaniu nabywców do niekorzystnych dla nich działań. Bywało to uzależnienie

sprzedaży dóbr od np. dostarczania producentowi trudno dostępnych czynników produkcji, odsprzedaży środków dewizowych, świadczenia usług czy udzielania nisko oprocentowanych pożyczek. Praktyki te były możliwe dzięki nadwyżce popytu nad podażą, która nie była niwelowana przez mechanizm cenowy. Z drugiej strony, przedsiębiorstwa uczestniczyły również w porozumieniach monopolistycznych. Ich głównym celem była eliminacja konkurentów nieuczestniczących w porozumieniu czy też ograniczenie dostępu do tego rynku [Fornalczyk 2012, s. 191–192]. Oba te rodzaje działań powodowały wzrost cen, który przekładał się na coraz szybciej rosnącą inflację.

Wspomniana wcześniej ustawa Wilczka zaznacza dość specyficzny okres we współczesnej historii Polski. Jest ona powszechnie traktowana jako ważny element przejścia z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Część komentatorów traktuje ją również jako niedościgniony wzór, pokazujący, w jaki sposób powinno się pisać ustawy w Polsce. Zapomina się jednak, że to ustawa Wilczka, choć otworzyła Polakom drogę w przedsiębiorczość i umożliwiła prowadzenie działalności gospodarczej legalnie i bez zbędnych obciążeń, to przyczyniła się też do intensyfikacji praktyk monopolistycznych i pogłębienia inflacji. Okres ten zwany jest często „dzikim kapitalizmem”.

3. Ewolucja instytucji ochrony konkurencji

Ewolucja instytucji chroniących konkurencję w Polsce trwała praktycznie przez cały okres transformacji i trwa do dziś. W tabeli 1 przedstawiono najważniejsze etapy tworzenia tych instytucji.

Przez okres transformacji instytucje ochrony konkurencji podlegały istotnym zmianom. Rozszerzony został katalog działań zabronionych, zmieniała się sama organizacja Urzędu i sposoby jego działania. Najistotniejsze w tych przemianach są cele, które realizuje Urząd, a które również zmieniały się na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza.

Generalnie, można wyróżnić dwa rodzaje celów, które realizuje Urząd: bezpośrednie i pośrednie. Te pierwsze polegają na realizacji funkcji regulacyjnej, czyli na wykrywaniu i karaniu przedsiębiorstw naruszających ustawy. Działania te obejmują również tworzenie mechanizmów, które sprzyjają takiej ochronie konkurencji. Te drugie to cele pośrednie, które z kolei można podzielić na trzy kategorie: realizowanie funkcji bezpośrednio strukturalnej, realizowanie funkcji pośrednio strukturalnej (doradczej) oraz realizowanie funkcji negocjacyjnych w procesie akcesji.

W pierwszym okresie funkcjonowania ochrony konkurencji w Polsce, do roku 1990, realizowano przede wszystkim cele bezpośrednie. Ówczesnie obowiązująca ustawa oraz wynikające z niej orzecznictwo wskazywały na to, że organ antymonopolowy może wnioskować o zmianę przepisów prawa sprzecznych z ustawą lub takich, które sprzyjają stosowaniu przez przedsiębiorców praktyk monopolistycznych. Realizowano te uprawnienia poprzez opiniowanie wprowadzanych lub nowelizowa-

Tabela 1. Najważniejsze etapy tworzenia instytucji ochrony konkurencji w Polsce w czasie transformacji

Lp.	Rok	Tytuł aktu prawnego	Najważniejsze zmiany
1	1987	Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej	Uchwalenie podstawowych funkcji regulacyjnych.
2	1990	Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym	Utworzenie Urzędu Antymonopolowego, którego pracami kieruje Prezes. Utworzenie delegatur, rozszerzenie uprawnień organu regulującego o kontrolę nad przekształceniami własnościowymi, kontrolę koncentracji, decyzje o podziale lub rozwiązaniu przedsiębiorstwa. Wzmocnienie sankcji.
3	1993	Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji	Zastąpiła ustawę z 1926 roku, aktualizując i uwspółcześniając jej działania.
4	1996	Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym	Zmiana nazwy UA na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rozszerzenie działań Prezesa o ochronę konsumentów.
5	2000	Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów	Zmiany w sposobie powoływania Prezesa. Dalszy proces rozszerzania uprawnień UOKiK. Dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej.
6	2007	Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (nowa)	Pełne dostosowanie do wymogów UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej 1987; Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym 1990; Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji 1993, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów 2000; Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów 2007].

nych ustaw i wskazywanie przepisów sprzecznych z obowiązującymi instytucjami ochrony konkurencji [Fornalczyk 2012, s. 192]. Te pierwsze obowiązujące ustawy nie dotyczyły przedsiębiorstw państwowych, które stanowiły w tamtym czasie rdzeń gospodarki. Skutkowało to tym, że wiele rynków miało strukturę monopoli (w 1993 roku na 177 rynkach właściwych w Polsce udział jednego przedsiębiorstwa przekraczał 80% [Fornalczyk 2012, s. 194]), co w istotny sposób ograniczało i spowalniało proces tworzenia gospodarki rynkowej w Polsce.

Realizacja celów pośrednich instytucji ochrony konkurencji w Polsce uwidoczniła się po wprowadzeniu nowej ustawy z 1990 roku. W tamtym czasie zauważono, że sprzyjanie konkurencji poprzez wpływ na strukturę gospodarki i skupienie się na przyczynach praktyk monopolistycznych przynosić może lepsze rezultaty niż proste, wynikające z ustawy sankcjonowanie przedsiębiorstw za działania naruszające ustawy.

Funkcja regulacyjna została w tamtym czasie uzupełniona przez działania bezpośrednie oraz pośrednio strukturalne. Ten pierwszy rodzaj polega na wielu działaniach, m.in.:

- promowaniu konkurencji,
- tworzeniu warunków do powstawania konkurencyjnych rynków,
- przeciwdziałaniu nierynkowym działaniom monopolistów,
- przełamywaniu stereotypów myślenia kadry kierowniczej przedsiębiorstw oraz administracji państwowej i lokalnej,
- kontroli nad przekształceniami własnościowymi,
- kontroli koncentracji,
- decydowaniu o podziale lub rozwiązaniu przedsiębiorstw, czyli faktycznej demonopolizacji [Fornalczyk 2012, s. 193–194].

Działania pośrednio strukturalne miały z kolei charakter bardziej doradczy.

W ich skład wchodzić może m.in.:

- opiniowanie ustaw, wniosków o udzielania pomocy publicznej, programów restrukturyzacji i prywatyzacji oraz inicjowanie procesu ustawodawczego,
- opiniowanie taryf celnych, kontyngentów oraz koncesji importowych,
- wpływanie na zmiany zakresu geograficznego rynków już istniejących poprzez umożliwienie importu konkurencyjnego do rodzimych towarów (szczególnie jaskrawy jest tu przykład Fabryki Samochodów Osobowych w Warszawie, w przypadku której dzięki skoordynowanym działaniom Urzędu Antymonopolowego, nakazującego obniżenie cen, i Rady Ministrów, wprowadzającej obniżkę cła, uzyskano konkurencyjną strukturę rynku),
- tworzenie nowych rynków poprzez umożliwienie importu uzupełniającego (który skłaniał rodzimych producentów do poszerzania oferty i różnicowania produktów).

W miarę rozwoju instytucji ochrony konkurencji rozszerzeniu ulegały cele, które były przez nie realizowane: kładziono nacisk na cele pośrednie, odchodząc od prostego sankcjonowania na rzecz tzw. *economic approach* lub ostatnio *more economic approach*. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych czy w Unii Europejskiej, coraz częściej sprawy wobec organu regulatora konkurencji rozstrzygane były zgodnie z zasadami rozsądku (*rule of reason*), a nie były traktowane jako nielegalne co do zasady (*illegal per se*). Wykorzystywano coraz częściej dorobek ekonomicznej teorii konkurencji, bez której nie można skutecznie rozsądzać spraw związanych z praktykami ograniczającymi konkurencję. Bez ekonomii nie można bowiem wyznaczyć rynku, określić w nim udziałów poszczególnych przedsiębiorstw, stopnia koncentracji oraz ocenić, czy przedsiębiorstwo (lub grupa przedsiębiorstw) posiada pozycję dominującą [Kurecz 2010, s. 28].

W czasie transformacji urząd regulujący konkurencję realizował również funkcję, która nie należy do podstawowych – brał bowiem udział w negocjacjach akcesyjnych w aspekcie zasad przeciwdziałania porozumieniom antykonkurencyjnym i nadużywaniu pozycji dominującej, a także pomocy publicznej. Od tego momentu, praktycznie do końca procesu negocjacji Układu Europejskiego i harmonizacji prawa polskiego z regulacjami wspólnotowymi, Urząd brał udział w negocjacjach, zarówno dotyczących bezpośrednio podległego mu obszaru, czyli ochrony konkurencji

i konsumentów oraz pomocy publicznej, jak i obszarów pośrednio tylko związanych z jego kompetencjami, m.in. specjalnymi strefami ekonomicznymi, ochroną środowiska, polityką regionalną, restrukturyzacją przemysłu [Fornalczyk 2012, s. 205].

4. Ochrona konkurencji a polityka

Funkcjonowanie urzędu regulatora konkurencji podlega istotnym naciskom z wielu kierunków. Z jednej strony, rząd może mieć inne priorytety niż ochrona konkurencji (np. zapewnienie wpływów do budżetu), które mogą stać w sprzeczności z regulacjami ochrony konkurencji i konsumentów. Z drugiej strony, interesy przedsiębiorców, którzy w naturalny sposób dążą do maksymalizacji zysków i chcą to realizować przez uzyskiwanie różnymi sposobami przewagi rynkowej, mogą zagrozić niezależności decyzji regulatora (poprzez lobbiny lub działania mające na celu zatajenie informacji ważnych do podejmowania decyzji regulacyjnych).

W czasie transformacji podlegała ewolucji sama organizacja regulatora. W pierwszym okresie, do 1990 roku, funkcję regulatora pełnił Minister Finansów wspomagany przez Departament Przeciwdziałania Monopolizacji Gospodarki Narodowej. Następnie, w 1990 roku, utworzono Urząd Antymonopolowy, na którego czele stał Prezes będący organem centralnej administracji rządowej i podlegający bezpośrednio Radzie Ministrów. W 1996 roku UA został przemianowany na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przede wszystkim dlatego, że rozszerzono funkcję regulacyjną o działania na rzecz ochrony konsumentów [Fornalczyk 2012, s. 195].

Zmiana nazwy z Urzędu Antymonopolowego na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów miała charakter jedynie kosmetyczny, związany z lepszym dopasowaniem nazwy do prerogatyw Urzędu. W wymiarze politycznym istotniejsze zmiany odbywały się po roku 2000. Od tamtego bowiem roku umocniono niezależność Prezesa Urzędu, wprowadzając jego pięcioletnią kadencyjność. Prezes powoływany był przez Premiera spośród kandydatów wyłonionych w konkursie. Pierwszym Prezesem powołanym w tym trybie został Cezary Banasiński, który pełnił tę funkcję od września 2001 roku. Był on również praktycznie ostatnim Prezesem powołanym w tym trybie (zasada ta została usunięta z ustawy w 2006 roku). Mimo upływu swojej kadencji, piastował on funkcję Prezesa aż do marca 2007 roku, kiedy to został zastąpiony przez Marka Niechciała, powołanego przez ówczesnego premiera, Jarosława Kaczyńskiego. Wraz ze zmianą partii rządzącej na stanowisko Prezesa UOKiK została mianowana Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, która piastowała to stanowisko od 4 czerwca 2008 do 10 lutego 2014. Została ona zastąpiona przez Adama Jassera, który został powołany na stanowisko Prezesa z dniem 20 marca 2014.

Wprowadzenie kadencyjności na stanowisku Prezesa i oparcie mianowania na konkursie było zdecydowanie dobrym posunięciem, które zostało jednak zniweczone w dalszym procesie ewolucji tej instytucji. Od 2007 roku następuje widoczne upolitycznienie funkcji Prezesa, który w momencie zmian politycznych lub konfliktu z Premierem jest zastępowany przez potencjalnie „bardziej odpowiedniego” kandydata.

Usytuowanie Prezesa Urzędu wewnątrz administracji państwowej ma zarówno wady, jak i zalety. Podstawową wadą jest zdecydowanie ograniczenie swobody decyzji przez podległość Premierowi. Tak jak już nadmieniono, cele Rady Ministrów mogą być rozbieżne z podstawowymi celami ochrony konkurencji, co unaocznione zostało za kadencji Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel i słynnej już sprawy połączenia PGE z Energa, która została, mimo poparcia Premiera Donalda Tuska, zablokowana przez Prezesa UOKiK. Odwołanie Prezesa Krasnodębskiej-Tomkiel w lutym 2014 roku mogło być związane, jak donosiła wtedy prasa, z planowanym innym połączeniem spółek z branży energetycznej, czyli Energii z Enea, i chęcią uniemożliwienia Prezesowi UOKiK skutecznego zablokowania tej transakcji [Surmacz 2014].

Zaletą bliskiego związania Prezesa Urzędu z Radą Ministrów może być jego bezpośredni wpływ i uczestnictwo np. w procesie tworzenia prawa czy w procesach restrukturyzacyjnych. Możliwość koordynacji polityk gospodarczych, w tym i ochrony konkurencji, pozwolić może na uzyskanie efektów prorynkowych na zasadzie synergii pomiędzy działaniami określonych resortów, tak jak miało to miejsce w przypadku wspomnianej wcześniej sprawy FSO w Warszawie. Prezes Urzędu może mieć przez to więcej możliwości realizacji celów ochrony konkurencji, np. poprzez jej promowanie i dbanie o to, aby działania rządu nie stały z nią w sprzeczności. Wymaga to jednak od Prezesa niezachwianej, acz koncyliacyjnej postawy wobec całej Rady Ministrów, a Premiera przede wszystkim.

Przez okres transformacji spod całkowitej kontroli Urzędu wyłączano niektóre branże i oddano nad nimi kontrolę (w zakresie wychodzącym poza standardowe prerogatywy UA i UOKiK, szczególnie w aspekcie ustalania taryf) do tzw. regulatorów branżowych (często niepoprawnie z punktu widzenia ekonomii zwanych regulatorami sektorowymi). Częściowo ułatwiło to pracę Urzędowi, który mógł skoncentrować swoje wysiłki na działaniach związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Z drugiej jednak strony może być źródłem napięć pomiędzy prezesami urzędów branżowych a Prezesem UOKiK, zwłaszcza w przypadku różnych celów, jakie są postawione tym urzędom.

5. Wpływy zewnętrzne na ochronę konkurencji w Polsce

Polska ochrona konkurencji nie jest tworem niezależnym od wpływów zewnętrznych. Tak jak wspomniano, pierwsza transformacyjna ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej nosiła znamiona szkoły harwardzkiej ochrony konkurencji. Wpływy amerykańskie na ochronę konkurencji były również widoczne na poziomie operacyjnym, gdyż w „kształtowaniu działalności Urzędu Antymonopolowego bardzo pomocna była współpraca z ekspertami OECD, Federalnej Komisji Handlu i Ministerstwa Sprawiedliwości USA, która rozpoczęła się wiosną 1990 r.” [Fornalczyk 2012, s. 194]. Współpraca ta nie trwała jednak długo, gdyż w tym samym czasie Polska prowadziła negocjacje w sprawie stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Po zakończeniu negocjacji

miejsce ekspertów ze Stanów Zjednoczonych wypełniła współpraca z Komisją Europejską EWG, a szczególnie z Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji oraz urzędami ochrony konkurencji z krajów członkowskich. Należy nadmienić, że polski regulator nie tylko pobierał wzorce zachodnie, ale też dzielił się swoimi doświadczeniami z pracy w unikatowych warunkach transformacji systemowej.

Urząd brał również udział bezpośrednio w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Jak już wspomniano, działania Urzędu nie ograniczały się do kwestii ochrony konkurencji. Jednym z podstawowych celów tych negocjacji było pogodzenie restrukturyzacji i prywatyzacji polskiej gospodarki z wymogami wynikającymi z całości prawa wspólnotowego [Fornalczyk 2012, s. 205]. Należy jednak stwierdzić, że polskie instytucje ochrony konkurencji zostały stworzone w ten sposób, by w całości odzwierciedlać wymogi stawiane przez Unię, co może budzić pewne wątpliwości, szczególne w kontekście dostosowania prawa europejskiego do specyficznych warunków transformacji ustrojowej oraz kontekstu instytucjonalnego, zwłaszcza w obszarze instytucji nieformalnych.

6. Zakończenie

Zadaniem ekonomistów jest dostrzeganie szerszego tła oraz kontekstu badanego zjawiska. Ochrona konkurencji w Polsce zdecydowanie tworzona była w czasach wyjątkowych, nie można więc było bezpośrednio stosować zapożyczeń z innych tradycji prawnych. W minionych 25 latach ewolucja instytucji ochrony konkurencji była silnie powiązana z procesem transformacji, który wymuszał określone rozwiązania prawne i organizacyjne. Następował istotny wzrost komplikacji prawa ochrony konkurencji i, mimo prób uniezależnienia Prezesa od organów centralnych, upolitycznienie Urzędu.

W procesie tworzenia prawa mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem recypowania instytucji formalnych z innych tradycji: amerykańskiej i wspólnotowej (unijnej). Zaowocowało to systemem prawnym przystającym do wzorców zachodnich, ale niekoniecznie odpowiadającym istniejącym w Polsce instytucjom nieformalnym i tradycjom przedwojennym [Klimczak 2014].

Upolitycznienie urzędu Prezesa spowodowało jeszcze jeden efekt – ograniczoną ciągłość działań, która sprawia, że zmniejszyło się znaczenie działań strukturalnych, zarówno pośrednich, jak i, w mniejszym stopniu, bezpośrednich. Dominują w pracach Urzędu działania bezpośrednio regulacyjne, co można zresztą zaobserwować po ostatnich nowelizacjach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które skupiają się na potencjalnie skuteczniejszym realizowaniu funkcji regulacyjnej. W pracach Urzędu, podobnie jak w pierwszym okresie ewolucji ochrony konkurencji w Polsce, należy powrócić do efektywniejszego realizowania funkcji strukturalnej, gdyż jej pomijanie nie będzie likwidować przyczyn naruszeń ustawy, a jedynie jej skutki.

Literatura

- Fornalczyk A., 2012, *Biznes a ochrona konkurencji*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Klimczak M., 2014, *Powstawanie i rozwój instytucji ochrony konkurencji w Polsce w okresie transformacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 352, s. 34–44.
- Kornai J., 1980, *Economics of Shortage*, North-Holland Pub. Co.
- Kurcz B., 2010, *Prawo i ekonomia konkurencji: wybrane zagadnienia*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Skodlarski J., 2012, *Historia gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Surmacz W., 2014, *Dymisja prezesa UOKiK, czyli czas „trzaskania statystyk”*, Forbes.com, <http://www.forbes.pl/dlaczego-premier-odwolal-prezes-uokik-,artykuly,171082,1,1.html> (16.06.2015).
- Ustawa o działalności gospodarczej, DzU 1988, nr 41, poz. 324, 23.12.1988.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2000, nr 122, poz. 1319, 15.12.2000; DzU 2007, nr 50, poz. 331, 16.02.2007.
- Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, DzU 1990, nr 14, poz. 88, 24.02.1990.
- Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, DzU 1987, nr 3, poz. 18, 28.01.1987.
- Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, DzU 1993, nr 47, poz. 211, 9.12.1993.
- Williamson O.E., 2000, *The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead*, Journal of Economic Literature, vol. 38, no. 3, s. 595–613.
- Włudyka T., 2008, *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, wyd. 1, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa.