



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Polityka ochrony konkurencji i konsumentów

Warszawa 2015



Spis treści

Słownik pojęć.....	3
Wprowadzenie	8
I. Usprawnienie systemu ochrony konkurencji i konsumentów.....	12
1. Miejsce i rola UOKiK w systemie ochrony konkurencji i konsumentów	12
2. Budowa sieci na rzecz konkurencji i konsumentów	18
3. Partnerskie relacje z uczestnikami rynku.....	21
4. Otwartość na wymianę wiedzy i doświadczeń	25
5. Promowanie kultury <i>compliance</i> wśród przedsiębiorców.....	28
II. Skuteczna ochrona konkurencji.....	30
1. Gospodarka bez karteli – udoskonalone metody ich wykrywania	30
2. Ochrona konkurencji na rynkach skoncentrowanych.....	35
3. Sprawna kontrola koncentracji.....	40
III. Skuteczna ochrona konsumentów	45
1. Przeciwdziałanie naruszeniom praw konsumentów	45
2. Aktywny konsument.....	56
3. Siła informacji	59

Słownik pojęć

ADR (*Alternative Dispute Resolution*) – alternatywne rozwiązywanie sporów, w tym sporów konsumenckich, mające zastosowanie w rozstrzyganiu spraw między przedsiębiorcą a konsumentem. Postępowania prowadzone są przez niezależny podmiot, np. mediatora lub arbitra, co umożliwia uzyskanie szybszego i mniej sformalizowanego rozstrzygnięcia.

Compliance – dążenie organizacji do zgodności z prawem w działaniach wszystkich osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie. W niniejszym dokumencie termin ten jest stosowany w odniesieniu do działań dotyczących przestrzegania prawa ochrony konkurencji i konsumentów.

Kartel – porozumienie horyzontalne, mające na celu ograniczenie konkurencji, np. poprzez wspólne ustalanie cen, wielkości produkcji, alokację udziałów rynkowych lub klientów. Ze względu na szczególną szkodliwość, stanowi jedno z najpoważniejszych naruszeń polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji.

Leniency – program zakładający obniżenie kary albo odstąpienie od jej nałożenia na przedsiębiorców lub na osoby zarządzające, którzy, składając odpowiedni wniosek, decydują się na ujawnienie antykonkurencyjnego porozumienia i współpracę z organem ochrony konkurencji i konsumentów, umożliwiając zgromadzenie dowodów pozwalających na wydanie decyzji dotyczącej praktyk ograniczających konkurencję. W Polsce program *leniency* wprowadzono w 2004 r.

Leniency plus – program polegający na przyznaniu dodatkowej obniżki kary dla przedsiębiorców lub osób zarządzających, którzy złożyli wniosek *leniency*, lecz nie uzyskali odstąpienia od wymierzenia kary, a którzy zdecydowali się ujawnić organowi ochrony konkurencji i konsumentów informacje na temat innego, dotychczas nieznanego temu organowi, niedozwolonego porozumienia.

Misselling – rodzajowa nazwa charakteryzująca typ praktyk naruszających interesy konsumentów, polegających na sprzedaży produktów (usług) niedopasowanych do potrzeb konsumentów.

ODR (*Online Dispute Resolution*) – rozwiązywanie sporów przez Internet. Jest to platforma cyfrowa utworzona przez Komisję Europejską, do której będą podłączone wszystkie podmioty ADR, działające w państwach członkowskich. Jej celem jest ułatwienie rozwiązywania sporów wynikających z transakcji zawieranych przez Internet, w szczególności spraw transgranicznych.

Porozumienie horyzontalne – porozumienie zawarte między co najmniej dwoma przedsiębiorcami, którzy są wobec siebie konkurentami. Przykładami antykonkurencyjnych porozumień horyzontalnych są kartele i zmony przetargowe.

Porozumienie wertykalne – porozumienie zawarte między przedsiębiorcami pozostającymi w relacji dostawca-odbiorca. Przykładem jest wspólne ustalanie sztywnych lub minimalnych cen odsprzedaży towarów.

Postępowanie prejudycjalne – postępowanie, w którym Trybunał Sprawiedliwości UE na wniosek sądu krajowego dokonuje interpretacji przepisów prawa unijnego.

Pozycja dominująca – sytuacja, w której przedsiębiorca posiada tak dużą siłę rynkową, że może działać w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Nie jest to samo w sobie naruszeniem prawa ochrony konkurencji, lecz za nielegalne może zostać uznane nadużywanie tej pozycji w postaci działań eksploatacyjnych lub wykluczeniowych. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40 proc.

Praktyki eksploatacyjne – praktyki stosowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą na rynku, wywołujące bezpośrednie szkody konsumentom i ich kontrahentom, polegające m.in. na narzucaniu cen i innych warunków umów, przynosząc dominantom nieuzasadnione korzyści.

Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów – bezprawne działania przedsiębiorcy oddziałujące na nieograniczoną liczbę osób, polegające w szczególności na stosowaniu postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru klauzul abuzywnych (niedozwolonych), naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji lub stosowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji.

Praktyki wykluczeniowe – praktyki stosowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą na rynku, polegające na wykorzystywaniu siły rynkowej do eliminowania konkurentów lub blokowania wejścia nowych podmiotów na rynek, np. poprzez odmowę dostępu do kluczowej infrastruktury lub związywanie klientów narzucaniem im kontraktów długoterminowych. Tego typu praktyki są niezgodne z prawem ochrony konkurencji, jeśli przynoszą – choćby potencjalnie – pośrednie szkody konsumentom.

Procedura dobrowolnego poddania się karze – procedura umożliwiająca przedsiębiorcy, któremu zarzucane jest naruszenie prawa ochrony konkurencji, złożenie oświadczenia o poddaniu się karze i uzyskania 10 proc. obniżki przewidywanej wysokości kary.

Regulatorzy sektorowi – agencje rządowe wyspecjalizowane w regulacji niektórych branż szczególnie narażonych na występowanie niedoskonałości rynkowych, mogących polegać m.in. na obecności podmiotów o znaczącej sile rynkowej. Posiadają narzędzia umożliwiające bezpośrednie zapobieganie powstawaniu niekorzystnych zjawisk rynkowych w obszarach, które podlegają ich nadzorowi.

Rejestr klauzul abuzywnych (niedozwolonych) – wykaz postanowień stosowanych przez przedsiębiorców i uznanych prawomocnym wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) za niedozwolone. Jest jawny, prowadzony przez UOKiK i publikowany na jego stronie internetowej oraz podlega ciągłej aktualizacji.

RRSO (rzeczywista roczna stopa oprocentowania) – całkowity koszt kredytu ponoszony przez kredytobiorcę, wyrażony jako wartość procentowa całkowitej kwoty kredytu w stosunku rocznym, uwzględniający oprócz oprocentowania nominalnego również inne koszty kredytu (opłaty stałe, koszty obowiązkowych usług dodatkowych).

Ruch IP – przesyłanie danych w sieci Internet.

Rynki sieciowe – rynki związane z budową i wykorzystaniem fizycznej infrastruktury sieciowej, takiej jak sieci: telekomunikacyjne, transportowe (kolej), przesyłowe i dystrybucyjne elektryczności, gazu, wody i energii cieplnej. Podlegają

zwykle regulacji sektorowej (regulacji *ex-ante*), co nie wyklucza możliwości interwencji na podstawie prawa ochrony konkurencji i konsumentów (regulacja *ex-post*).

System CPC (*Consumer Protection Cooperation*) – sieć współpracy organów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów prawa ochrony konsumentów powołana w 2006 r. na podstawie rozporządzenia nr 2006/2004, w ramach której przekazywane są informacje na potrzeby postępowań w związku z naruszeniami w tym zakresie o charakterze transgranicznym.

Środki zaradcze – różnorodne środki, służące eliminacji praktyk ograniczających konkurencję lub usunięciu ich skutków, mogące przybrać postać m.in. udzielenia licencji praw własności intelektualnej, umożliwienia dostępu do kluczowej infrastruktury, czy zmiany struktury organizacyjnej przedsiębiorcy.

Testy rynkowe – konsultowanie z uczestnikami rynku projektu orzeczenia przed wydaniem decyzji przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Narzędzie to umożliwia zapoznanie się tego organu z opiniami podmiotów działających w realiach, na które wpływ będzie miało rozważane rozstrzygnięcie i ewentualne zmodyfikowanie ostatecznej treści orzeczenia.

Transakcje e-commerce – transakcje dokonywane bez jednoczesnego udziału stron, polegające na zakupie towarów lub usług prezentowanych np. na stronach internetowych przy możliwości dokonania płatności przez Internet.

Tryb prywatnoprawny stosowania prawa konkurencji (ang. *private enforcement of competition law*) – zastosowanie regulacji prawa ochrony konkurencji i konsumentów w celu dochodzenia przez podmioty prywatne roszczeń wynikających z naruszeń prawa konkurencji.

Tryb publicznoprawny stosowania prawa konkurencji (ang. *public enforcement of competition law*) – podejmowanie działań w celu ochrony interesu publicznego w zakresie ochrony konkurencji przez organ ochrony konkurencji.

Widmo częstotliwości – częstotliwości będące podstawowym zasobem wykorzystywanym na skalę komercyjną w sektorze telekomunikacyjnym do świadczenia usług transmisji danych i głosu.

Zmowa przetargowa – porozumienie polegające na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu (porozumienie horyzontalne) lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu (porozumienie wertykalne) warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny. Jest jedną z najbardziej szkodliwych form porozumienia antykonkurencyjnego, a osoby je zawierające mogą dodatkowo podlegać odpowiedzialności karnej.

Zobowiązanie – instytucja przewidująca możliwość uniknięcia kary przez przedsiębiorcę, który naruszył prawo ochrony konkurencji i konsumentów pod warunkiem dobrowolnego zobowiązania się do podjęcia lub zaniechania określonych działań, w wyniku czego dojdzie do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków.

Wprowadzenie

Na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nałożony został obowiązek przygotowania **projektów rządowego programu rozwoju konkurencji oraz rządowej polityki konsumenckiej**¹. Realizując to zadanie, dotychczas opracowywano dwa oddzielne dokumenty – politykę konkurencji i politykę konsumencką. Ostatnie z nich dotyczyły odpowiednio lat 2011-2013 oraz 2010-2013.

Niniejszy dokument po raz pierwszy **łączy obie polityki**. Ochrona konkurencji i konsumentów mają bowiem wspólny cel – dobrobyt konsumenta i tworzenie warunków gospodarczych, w których efektywna konkurencja oznacza także uczciwe relacje przedsiębiorców z konsumentami. Połączenie tych wątków w jednym dokumencie **podkreśla tę synergię oraz zwiększa przejrzystość i spójność działań państwa w ochronie konkurencji i praw konsumenckich**.

Istotą misji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) są działania na rzecz jak najwyższego poziomu **dobrobytu konsumenta** przez skuteczną **ochronę konkurencji oraz interesów i praw konsumentów**, przy respektowaniu **zasad sprawiedliwości proceduralnej** w relacjach z przedsiębiorcami².

Doświadczenia Polski, ale także innych krajów rozwiniętych, wskazują, że **zakłócenia konkurencji często objawiają się w nieuczciwym traktowaniu konsumentów**. Reagowanie na te naruszenia daje UOKiK możliwość przywracania na rynku prawidłowych zachowań wtedy, gdy nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych, takich jak zmony cenowe, podział rynku czy nadużywanie pozycji dominującej. W tym sensie egzekwowanie ochrony praw konsumentów jest dodatkowym narzędziem dla działań sprawczych na rzecz uczciwej rywalizacji rynkowej.

Polityka konkurencji państwa ma także szerszy wymiar, związany z **podnoszeniem konkurencyjności gospodarki**. Wzmacnianie konkurencji jest bowiem przydatnym narzędziem do osiągania celów ogólnogospodarczych i społecznych. Konkurencja

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, art. 31 pkt. 4 (Dz.U. nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

² Prezentacja misji urzędu z czerwca 2014 r. dostępna pod linkiem https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10994&news_page=23.

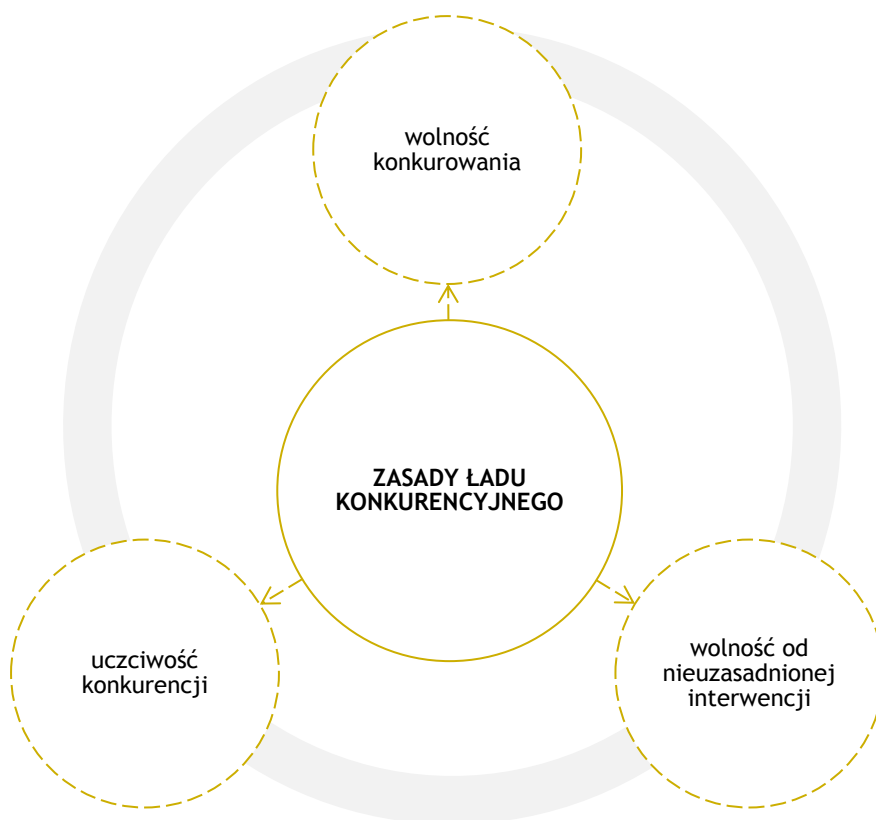
rynkowa, obok odpowiedniego otoczenia instytucjonalno-prawnego, jest kluczowym elementem sprawnie funkcjonującej gospodarki. Stanowi dźwignię rozwoju i szybszego wzrostu, stymuluje przedsiębiorców do podnoszenia efektywności, a także kreuje warunki dla rozwoju innowacji. W efekcie tworzy nowe miejsca pracy, wymusza spadek cen, wzrost jakości oraz daje konsumentom większy wybór produktów i usług. Dlatego tak istotne jest skuteczne i konsekwentne eliminowanie wszelkich przejawów zaburzenia rywalizacji rynkowej, zapobieganie ich powstawaniu, jak również promowanie rozwiązań wspierających rozwój konkurencji.

Konkurencja nie stanowi jednak ostatecznego celu interwencji podejmowanych przez władze publiczne i nie jest wartością samą w sobie. **Ostatecznym beneficjentem funkcjonowania niezakłóconej konkurencji jest zawsze konsument** – najślabsze ogniwo łańcucha wymiany produktów i usług. Głównym celem ochrony konkurencji jest więc zapewnienie warunków do jej funkcjonowania wszędzie tam, gdzie może wpływać na zwiększenie efektywności gospodarowania i innowacyjności, a co za tym idzie – dobrobyt konsumentów. W sytuacji braku konkurencji, zbudowanie prokonsumenckiego rynku jest mocno utrudnione i wiąże się z powstawaniem licznych nieefektywności. Nie tworzy to tym samym zaufania konsumentów do otoczenia, w którym funkcjonują.

Warto też podkreślić, że ochrona konkurencji i konsumentów jest ważnym narzędziem **ochrony wolności gospodarczej**. Społeczna gospodarka rynkowa opiera się bowiem na **trzech zasadach porządku konkurencyjnego**:

- **wolności konkurowania**, rozumianej jako wolność firm od zachowań antykonkurencyjnych innych przedsiębiorców, np. zmów czy nadużywania pozycji dominującej na rynku;
- **wolności od interwencji**, rozumianej jako wolność od nieuzasadnionych szerszym interesem publicznym zakłóceń konkurencji przez państwo;
- **uczciwości konkurencji**, rozumianej jako posługiwanie się wobec innych uczestników rynku (konkurentów, klientów, konsumentów) tylko metodami zgodnymi z dobrymi obyczajami.

Rysunek 1. Zasady ładu konkurencyjnego stanowiące fundament społecznej gospodarki rynkowej



Źródło: Opracowanie własne.

Polityka ochrony konkurencji i konsumentów (dalej: *Polityka*) będzie realizowana w **perspektywie średniookresowej**. Nie oznacza to jednak braku możliwości jej modyfikacji, jeżeli rząd uznałby to za zasadne.

Zastosowanie opisanych tu koncepcji powinno doprowadzić do zwiększenia szybkości i efektywności reakcji odpowiednich organów na ewentualne niepożądane zjawiska na rynku, przy zachowaniu niezbędnej dla dynamicznie zmieniającej się gospodarki **elastyczności organów państwowych**.

Polityka, wskazując na najistotniejsze kwestie warunkujące ochronę konkurencji i konsumentów w polskiej gospodarce, **nie stanowi bowiem wyłącznie programu działania UOKiK**. Przedstawia również najważniejsze kierunki aktywności innych organów i podmiotów państwowych we wskazanych obszarach. Ponadto zwraca uwagę na korzyści wynikające z wymiany doświadczeń i wiedzy z innymi podmiotami, w tym uczestnikami rynku. Co więcej, choć *Polityka* skupia się na

wybranych aspektach funkcjonowania gospodarki, stanowi ważny element całościowej polityki gospodarczej państwa.

Niniejszy dokument składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy zawiera koncepcje usprawnienia systemu ochrony konkurencji i konsumentów, drugi omawia działania specyficzne dla ochrony konkurencji, trzeci zaś opisuje działania wpływające na ochronę praw konsumentów.

I. Usprawnienie systemu ochrony konkurencji i konsumentów

System ochrony konkurencji i konsumentów jest **złożony** – należy do niego działający horyzontalnie **UOKiK** oraz inne podmioty aktywne w obszarach zgodnych ze swoimi właściwościami. Ważną rolę odgrywają w nim **regulatorzy sektorowi, członkowie Rady Ministrów, organy kontroli oraz organizacje pozarządowe**, zajmujące się ochroną praw konsumentów. W sprawach indywidualnych konsumentom pomagają działający na szczeblu samorządowym **Miejscy i Powiatowi Rzecznicy Konsumentów**, a także współpracujące z Urzędem **organizacje konsumenckie**. Krajowy system ochrony konkurencji i konsumentów współistnieje z jego odpowiednikiem na poziomie europejskim, w którym wiodącym organem jest Komisja Europejska.

Skuteczność systemu ochrony konkurencji i konsumentów zależy od sprawności jego poszczególnych elementów oraz ich współdziałania i wzajemnego wspierania się. Finalnie powinien tworzyć sprawnie działającą **sieć kontaktów i powiązań** ułatwiających realizację wspólnych celów. Sieć jest niezbędnym elementem w procesie zwiększania efektywności funkcjonowania systemu ochrony konkurencji i konsumentów w skali całego kraju, stąd też jej budowa jest kluczowym zadaniem na lata obowiązywania *Polityki*.

1. Miejsce i rola UOKiK w systemie ochrony konkurencji i konsumentów

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej, a jego zadania zostały określone ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³.

UOKiK chroni konkurencję w układzie horyzontalnym⁴ w czterech głównych płaszczyznach:

- zwalczania antykonkurencyjnych porozumień między przedsiębiorcami;
- zwalczania praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej;
- kontroli koncentracji;

³ Dz.U. nr 50, poz. 331, z późn. zm.

⁴ Ochrona konkurencji w układzie horyzontalnym oznacza, że kompetencje UOKiK w tym zakresie nie są ograniczone do wybranych sektorów. W większości przypadków ich realizacja oddziaływać może na całość gospodarki.

- monitorowania pomocy publicznej.

UOKiK podejmuje także działania w przypadkach o istotnym znaczeniu dla **zbiorowych interesów konsumentów**. Podstawowe zadania realizowane w tym obszarze to:

- eliminowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- kontrola wzorców umownych;
- zapewnianie bezpieczeństwa produktów i jakości usług.

W trakcie obowiązywania *Polityki* kluczowe dla działań UOKiK są dwa akty prawne uchwalone w 2014 r.:

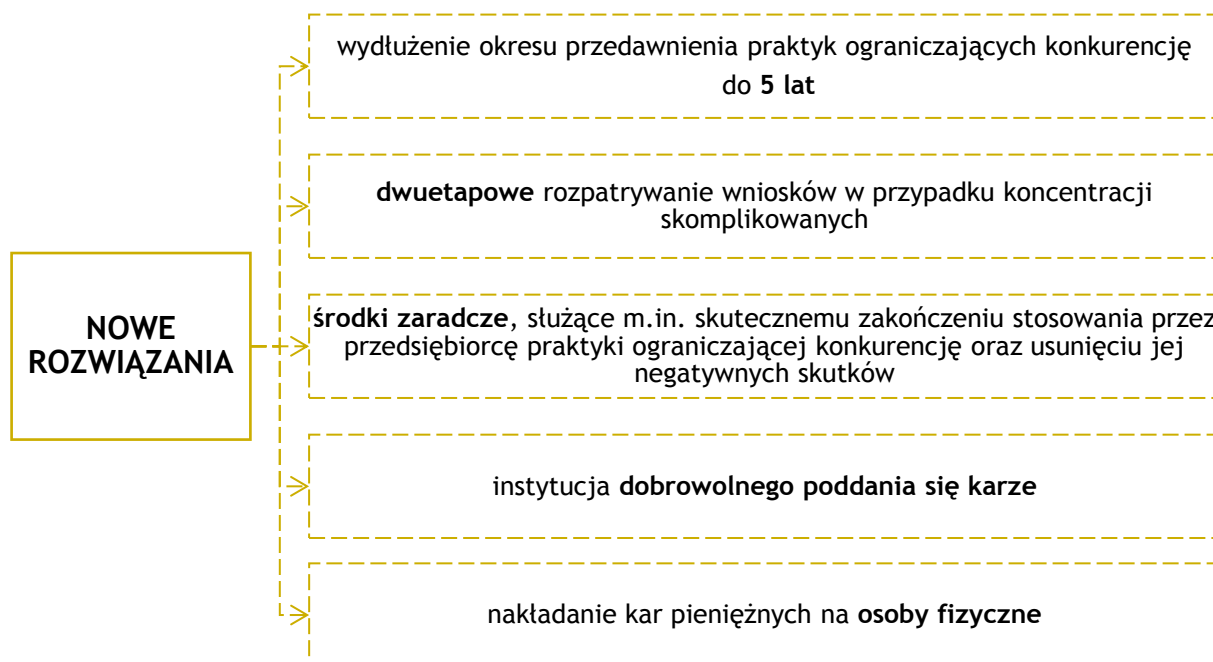
- ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksu postępowania cywilnego⁵
oraz
- ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta⁶.

Pierwszą z nich wprowadzono **nowe rozwiązania**, zmodernizowano przepisy dotyczące programu *leniency*, kontroli i przeszukań oraz nakładania kar na przedsiębiorców.

⁵ Dz.U. poz. 945. Zmiany wprowadzone tą ustawą weszły w życie z dniem 18 stycznia 2015 r.

⁶ Dz.U. poz. 847. Ustawa weszła w życie 25 grudnia 2014 r.

Rysunek 2. Nowe rozwiązania prawne wprowadzone znowelizowaną ustawą ochrony konkurencji i konsumentów



Źródło: Opracowanie własne.

Omawiana nowelizacja wprowadziła także rozwiązania **dodatkowo wzmacniające pozycję konsumentów** i zabezpieczające ich zbiorowe interesy w przypadku stosowania przez przedsiębiorców najpoważniejszych i najbardziej szkodliwych praktyk (np. rozszerzenie zakresu decyzji zobowiązującej na eliminację skutków niedozwolonych praktyk).

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta rozszerza katalog obowiązków informacyjnych i ujednolica go dla obu rodzajów umów zawieranych w okolicznościach nietypowych (poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość). Ponadto w zakresie prawa odstąpienia od umowy – podstawowego przy transakcjach e-commerce – wydłuża termin na jego wykonanie (z 10 do 14 dni), precyzyjnie definiuje początek jego biegu, szczegółowo określa jego skutki (w tym kwestię ponoszenia kosztów) oraz wskazuje wyczerpującą listę sytuacji, w których prawo to nie przysługuje. Ustawa zwiększa także swobodę konsumenta co do wyboru uprawnienia (odstąpienie od umowy, obniżenie ceny, naprawa lub wymiana na nową), z którego może skorzystać w przypadku wystąpienia wady zakupionej rzeczy. Co ważne, nowa regulacja w istotny sposób przyczynia się do zwiększenia

ochrony konsumentów, ale także – dzięki harmonizacji przepisów – ułatwia przedsiębiorcom prowadzenie działalności w innych państwach UE.

Trzeba również nadmienić, że obecnie trwają prace nad zainicjowaną przez UOKiK nowelizacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **w obszarze konsumenckim**. Jej celem jest reforma abstrakcyjnej kontroli wzorców umów oraz wprowadzenie dodatkowych instrumentów wzmacniających pozycję konsumentów, zwłaszcza na rynkach finansowych. Wśród najważniejszych **nowych rozwiązań** znajdują się **zakaz proponowania konsumentom nabycia usług finansowych nieodpowiadających ich potrzebom** (tzw. missellingu) oraz **wprowadzenie instytucji „tajemniczego klienta”**, pozwalającej na dokonanie próby zakupu w postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

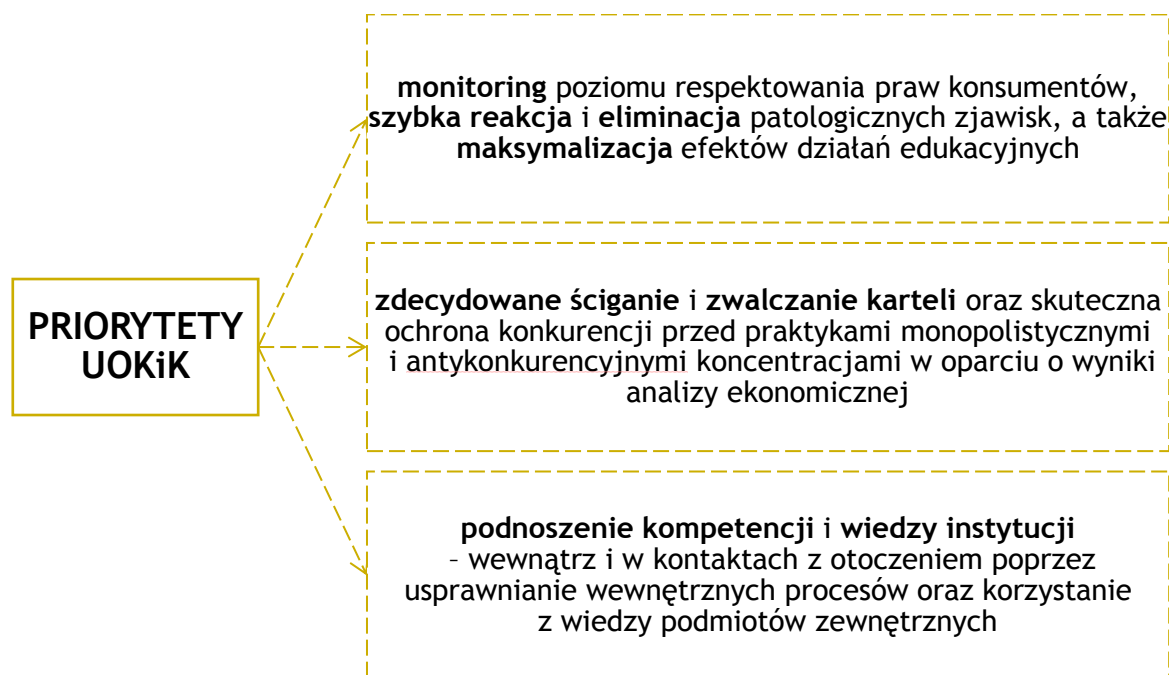
Istotne dla funkcjonowania systemu ochrony konkurencji i konsumentów mogą okazać się także inne nowelizacje aktów prawnych, zarówno krajowe, jak i europejskie. Dlatego też ważnym aspektem działalności UOKiK zawsze jest **aktywny udział w procesie tworzenia prawa**. W tym celu będzie prowadzony monitoring procesu legislacyjnego projektów rządowych i pozarządowych. Co ważne, jeśli **merytoryczna ocena skutków propozycji legislacyjnych** wskazywać będzie na niebezpieczeństwo ograniczenia konkurencji lub praw konsumentów, UOKiK będzie prowadzić **dialog z partnerami unijnymi, rządowymi, społecznymi oraz parlamentem**, co umożliwi wypracowanie regulacji, zapewniających ochronę interesów konsumentów oraz – w miarę możliwości – bazujących na mechanizmie konkurencji między podmiotami gospodarczymi.

Udoskonalaniu prawa towarzyszyć będą wysiłki zmierzające do **zwiększenia skuteczności UOKiK**. Głównym obszarem będzie tu **dalsza ekonomizacja**, czyli wzrost znaczenia wyników analiz ekonomicznych w postępowaniach, w tym w sprawach konsumenckich. Dzięki temu reakcje na naruszenia będą uwzględniać kompleksowy wpływ na dobrobyt konsumentów i funkcjonowanie całej gospodarki krajowej. Zastosowanie narzędzi ekonomicznych umożliwi bieżące diagnozowanie zmian zachodzących na rynkach oraz szybkie i sprawne reagowanie UOKiK. **Analiza ekonomiczna stanowić będzie podstawę podejmowania decyzji**

administracyjnych. W związku ze wzrostem jej roli UOKiK będzie mógł również – w większym niż dotychczas stopniu – uwzględniać specyfikę danego rynku i rzeczywistą presję jaką wywierają na siebie funkcjonujące na nim podmioty.

UOKiK podejmie dalsze kroki, aby usprawnić swoje działania oraz podnieść skuteczność interwencji.

Rysunek 3. Priorytety UOKiK w ramach obecnej *Polityki*



Źródło: Opracowanie własne.

Co istotne, szczególnie silny akcent zostanie położony na **przestrzeganie sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniach**, czego elementem będzie m.in. szybkie wdrażanie do praktyki UOKiK wniosków wynikających z wyroków sądów, a zwłaszcza Sądu Najwyższego. Ma to na celu pogłębianie zaufania konsumentów i przedsiębiorców do UOKiK oraz zwiększenie przewidywalności podejmowanych przez organ decyzji.

Rysunek 4. Zasady działania UOKiK



Źródło: Opracowanie własne.

* W tych ramach w kwietniu 2015 r. na stronie internetowej Urzędu opublikowane zostały [Zasady publikowania informacji o wynikach badań rynku](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11553) dostępne pod adresem https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11553

Dążenie do co raz lepszego funkcjonowania UOKiK powinno przynieść efekty w postaci stworzenia **przyjaznego ochrony konkurencji i konsumentów otoczenia**. Niezależną miarą sukcesów na tym polu będzie **ranking *Global Competition Review* (GCR)**, oceniający aktywność wiodących organów ochrony konkurencji i konsumentów na świecie. Pozycja UOKiK w tym zestawieniu podawana będzie w rocznym sprawozdaniu z działalności organu, co umożliwi bieżącą ocenę, na ile wprowadzane zmiany doprowadziły do pożądaných rezultatów.

Tabela 1. Ocena działalności UOKiK w rankingu *Global Competition Review* w latach 2008-2014

rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ocena	 ↓ poniżej oczekiwań	 ↑ powyżej oczekiwań	 ↑ powyżej oczekiwań	 ↑ powyżej oczekiwań	 stabilny ↔	 stabilny ↔	 stabilny ↔
poziom	dostateczny	dostateczny	dostateczny	dobry	dobry	dobry	dobry

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych *Global Competition Review*.

2. Budowa sieci na rzecz konkurencji i konsumentów

Zadania związane z ochroną konkurencji i konsumentów są złożone i obejmują w praktyce całą gospodarkę krajową. Skuteczne prowadzenie szerokiej pod względem oddziaływania *Polityki*, wymaga **sprawnego funkcjonowania systemu organów państwa**, świadomych swojej roli oraz znaczenia wszystkich podmiotów w nim występujących. Jedynie skoordynowane działanie jego elementów pozwoli na pełne wykorzystanie możliwości, które oferuje różnorodność dostępnych narzędzi i zasobów wiedzy eksperckiej. Należy zatem dążyć do budowy **sieci na rzecz konkurencji i konsumentów** (dalej: sieci), której działania będą skutkowały istnieniem stabilnych, konkurencyjnych rynków, stawiających konsumentów w centralnym miejscu.

Połączenie polityki ochrony konkurencji oraz zagadnień konsumenckich pozwala osiągnąć **synergię**, dlatego też działania podejmowane przez sieć powinny uwzględniać oba te aspekty. UOKiK oraz inne organy stanowiące elementy sieci, w swych działaniach regulacyjnych powinny uwzględniać potencjalne korzyści dla odbiorców produktów i usług.

W ujęciu instytucjonalnym *Politykę* należy postrzegać bardziej przez pryzmat możliwości całego systemu, niż poszczególnych jego ogniw – organów i organizacji, realizujących swoje zadania niezależnie. Wartością dodaną będzie możliwość

osiągnięcia rezultatów niemożliwych do uzyskania wyłącznie przez aktywność jednego z tych podmiotów. dopełnieniem zaś, decydującym o operacyjnej skuteczności sieci, będzie **wypracowanie podstawowych zasad współpracy i koordynacji właściwych podmiotów.**

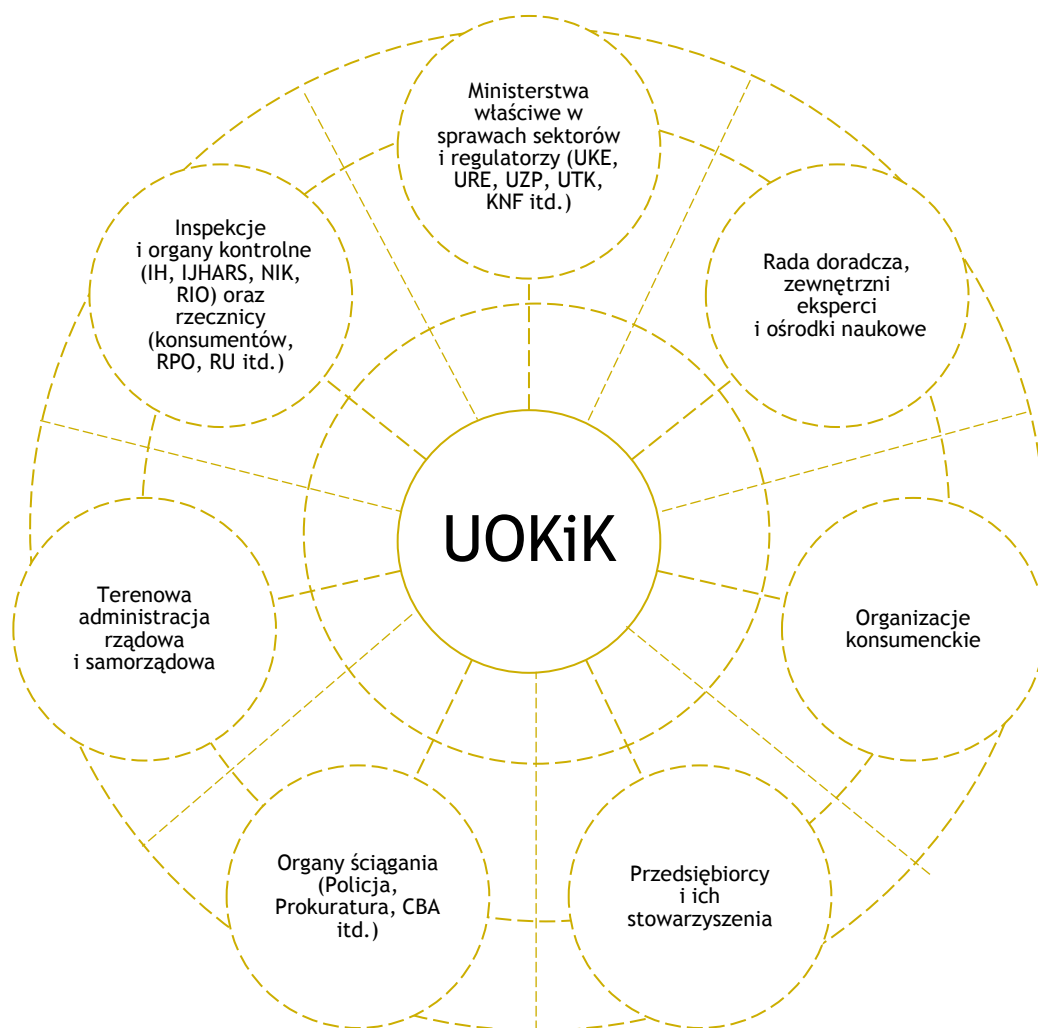
Skuteczność funkcjonowania sieci na rzecz konkurencji i konsumentów wymaga wskazania, jakie **podmioty** wchodzi w jej skład oraz określenia **zasad ich współpracy i koordynacji działań.**

Sieć na rzecz konkurencji i konsumentów należy rozumieć szeroko – jako spektrum tworzących ją elementów, obejmujące podmioty należące do administracji państwowej, podmioty prywatno-prawne oraz organizacje pozarządowe. Na jej **strukturę** składają się:

- UOKiK;
- Rada Doradcza przy Prezesie UOKiK oraz zewnętrzni eksperci i środowiska naukowe;
- ministerstwa;
- regulatorzy sektorowi;
- rzecznicy, w szczególności rzecznicy konsumentów;
- inspekcje i organy kontroli państwowej;
- organy ścigania;
- inne podmioty działające w sferze terenowej administracji państwowej i administracji samorządowej;
- przedsiębiorcy i ich stowarzyszenia;
- organizacje pozarządowe, w szczególności reprezentujące interesy konsumentów.

Tworząc sieć na rzecz konkurencji i konsumentów, w ostatnich latach UOKiK podpisał porozumienia o współpracy z **Prokuratorem Generalnym** oraz **Szefem ABW**. Dotyczą one m.in. wymiany informacji oraz koordynowania działań w celu rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń.

Rysunek 5. Schemat sieci na rzecz konkurencji i konsumentów



Źródło: Opracowanie własne.

Efektywność działania sieci na rzecz konkurencji i konsumentów powinna być mierzona **zdolnością do wczesnego wykrywania zagrożeń**. Będzie to możliwe poprzez ułatwienie wymiany informacji oraz podejmowanie skoordynowanych działań w przypadku wykrycia potencjalnego zagrożenia. Tym samym w ramach sieci m.in.:

- prowadzona będzie **bieżąca wymiana doświadczeń i opinii** na temat zmieniającej się sytuacji na rynkach produktów i usług konsumpcyjnych;
- utworzone zostaną **stałe kontakty operacyjne**, przeprowadzone będą **wspólne szkolenia i regularna wymiana informacji z organami wymiaru sprawiedliwości** w ramach ochrony konkurencji i konsumentów;
- organizowane będą **cykliczne spotkania z organizacjami przedsiębiorców oraz konsumentów**;

- prowadzone będą **stałe działania w obszarze monitoringu rynków**, w szczególności w zakresie badań rynkowych, a także analiz oraz agregacji wpływających do poszczególnych organów sygnałów od konsumentów, przedsiębiorców oraz reprezentujących ich organizacji.

Co więcej, każdy organ działający w ramach sieci, z własnej inicjatywy lub w wyniku zgłoszenia takiej potrzeby przez inny podmiot, będzie powoływał **grupy problemowe ad hoc**. Działalność w ich ramach będzie obejmować rozmaite formy współpracy, przy wykorzystaniu różnych instrumentów, takich jak skoordynowane działania: władcze i kontrolne, edukacyjno-informacyjne, legislacyjne.

3. Partnerskie relacje z uczestnikami rynku

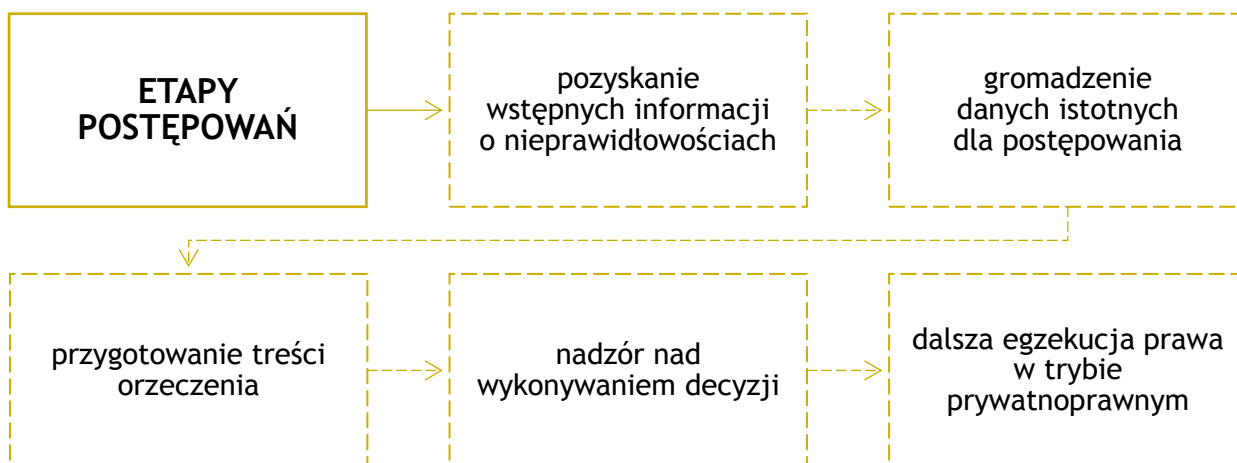
Tworzeniu sieci na rzecz konkurencji i konsumentów będzie towarzyszyć kształtowanie **nowego standardu w relacjach UOKiK z uczestnikami rynku, w szczególności z przedsiębiorcami**. Należy bowiem podkreślić, że w obszarze specjalistycznej wiedzy dotyczącej funkcjonowania danego rynku zawsze mamy do czynienia z asymetrią informacyjną – wiedza ta pozostaje w posiadaniu podmiotów bezpośrednio prowadzących na tym rynku działalność. Dlatego też – dążąc do wydawania decyzji dobrze odpowiadających istniejącej sytuacji – **UOKiK powinien mieć możliwość pozyskiwania danych od przedsiębiorców**.

Co ważne, przedsiębiorcy współpracujący z UOKiK nie powinni czekać na wynik postępowania administracyjnego, aby wprowadzić niezbędne dla zabezpieczenia praw konsumentów zmiany w odniesieniu do swoich praktyk i klauzul umownych. Istotne w tym aspekcie jest **wytworzenie w nich odpowiedniej wrażliwości na kwestie ochrony prawnej konsumentów**. Ponadto korzystając z wiedzy przedsiębiorców, UOKiK może podejmować bardziej przewidywalne i zrozumiałe dla rynku działania. Uzyskana w ten sposób pewność sposobu egzekucji prawa przełoży się z kolei na **ograniczenie ryzyka dla podmiotów rynkowych**. Poprawa relacji z uczestnikami rynku sprawi, że oddziaływanie przepisów prawa na przedsiębiorców będzie szybsze i skuteczniejsze. W efekcie doprowadzi to do skrócenia czasu, w jakim pozycja konsumentów ulegnie poprawie.

W obszarze udzielania informacji przedsiębiorcom na temat funkcjonowania UOKiK istotną rolę odgrywają **wyjaśnienia i wytyczne publikowane na stronie internetowej UOKiK⁷**. Dzięki temu przedsiębiorcy mogą zapoznać się z regułami praktycznego wykonywania przepisów oraz dobrymi praktykami przejętymi przez organ. Wzrasta w ten sposób transparentność działań UOKiK oraz zrozumiałość procedur, z którymi przedsiębiorcy mają do czynienia.

Partnerskie relacje z uczestnikami rynku kształtowane będą na różnych etapach postępowań, co wskazano w *Wyjaśnieniach w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi UOKiK⁸*. Standardem w działaniach UOKiK jest, aby tam, gdzie jest to uzasadnione, a nie ma ku temu przeszkód prawnych lub faktycznych, **przedsiębiorca mógł być wysłuchany i przedstawić swoje racje w sposób względnie odformalizowany**, poza trybem przewidzianym w przepisach prawa procesowego, w bezpośrednim kontakcie z pracownikiem prowadzącym postępowanie. Przedsiębiorca w łatwy sposób ma uzyskać potrzebną informację w związku z prowadzonym postępowaniem.

Rysunek 6. Etapy postępowań, na których UOKiK będzie współpracować z uczestnikami rynku



Źródło: Opracowanie własne.

Na etapie pozyskiwania wstępnych informacji o nieprawidłowościach – tak jak dotychczas – organ ochrony konkurencji i konsumentów będzie zachęcał przedsiębiorców do przesyłania do UOKiK **wszelkich sygnałów** na ten temat.

⁷ Opublikowane w styczniu 2015 r.; https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php

⁸ https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php

Wpływające zawiadomienia będą **starannie analizowane pod kątem ich zasadności oraz szkodliwości dla konkurencji i konsumentów**. Dodatkowo, w sytuacjach, gdy pozyskane z innych źródeł sygnały świadczyłyby o istnieniu prawdopodobieństwa występowania nieprawidłowości, UOKiK będzie prowadzić z własnej inicjatywy **badania rynków**, zwracając się do działających nań przedsiębiorców o opinie oraz ocenę ich funkcjonowania. Ponadto przedsiębiorcy mający zamiar zwrócić się do UOKiK o zgodę na koncentrację będą mogli – przed wysłaniem formalnego zgłoszenia – omówić z przedstawicielami UOKiK problemy związane z procesem udzielania zgody na połączenie.

Opinie od konkurentów i kontrahentów przedsiębiorcy, którego działanie stanowi przedmiot badania, uzyskiwane w trakcie postępowań administracyjnych, są niezwykle cennym źródłem informacji na temat badanej praktyki oraz jej ewentualnej szkodliwości. Informacje te, połączone z danymi otrzymanymi od badanego przedsiębiorcy i skonfrontowanymi z jego stanowiskiem, pozwolą na **kompleksową i wieloaspektową ocenę funkcjonowania rynku, potrzeb w zakresie interwencji organu ochrony konkurencji i konsumentów oraz ostatecznego wpływu ewentualnego rozstrzygnięcia na sytuację konsumentów**.

W okresie obowiązywania *Polityki* stosowanych będzie także wiele rozwiązań umożliwiających posiłkowanie się specjalistyczną wiedzą przedsiębiorców oraz form współpracy z podmiotem, w sprawie którego ma zapaść orzeczenie na końcowym etapie prowadzonego postępowania. W szerszym niż obecnie zakresie przeprowadzane będą **testy rynkowe** (ang. *market tests*), polegające na **konsultowaniu z uczestnikami rynku projektu orzeczenia w sprawie**, przed wydaniem decyzji przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Narzędzie to umożliwi UOKiK zapoznanie się z opiniami podmiotów działających w obszarach, na które wpływ będzie miało rozważane rozstrzygnięcie. Dzięki temu wydawane decyzje w większym stopniu będą uwzględniać uwarunkowania rynkowe, a przedsiębiorcy będą bardziej utożsamiać się z działaniami prowadzonymi przez UOKiK.

Sam podmiot, w sprawie którego ma zapaść decyzja, przed wydaniem decyzji stwierdzającej praktykę lub nakładającej karę pieniężną za naruszenie przepisów

ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów otrzyma szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne zarzutów (odpowiednik komisyjnego *Statement of Objections*). Tym samym umożliwi się mu odniesienie do kwestionowanych w decyzji praktyk. Ponadto – tak jak obecnie – będzie on mógł skorzystać z **instytucji zobowiązania**. Dzięki temu przedsiębiorca, który naruszył prawo ochrony konkurencji i konsumentów, **może uniknąć kary, o ile dobrowolnie zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań**, zapobiegających dalszym naruszeniom. Rozwiązanie to jest pomyślne nie tylko dla samego przedsiębiorcy, ale również dla poszkodowanych. Kwestionowana praktyka zostaje bowiem w krótkim okresie wyeliminowana z rynku, a tam gdzie jest to zasadne, usuwane są szkody, co ma szczególne znaczenie dla konsumentów. Taka sytuacja może być w niektórych przypadkach korzystniejsza niż wydanie decyzji nakładającej karę, gdyż przedsiębiorca może w niej zobowiązać się do kompensacji strat finansowych, które ponieśli konsumenci w związku ze stosowaniem praktyki.

Przejawem partnerskich relacji z uczestnikami rynku powinno być także **podejmowanie komplementarnych działań prawnych** prowadzących do kształtowania się zachowań przedsiębiorców zgodnych z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Podkreślić należy, że wydanie decyzji przez UOKiK stanowić może podstawę do egzekucji tego prawa **w trybie prywatnoprawnym**. UOKiK będzie ten tryb promować, gdyż decyzje wydawane w trybie publicznoprawnym rozpatrują przede wszystkim najpoważniejsze naruszenia prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Tymczasem istotne jest, by powszechne było także respektowanie tego prawa i dochodzenie wynikających z tego tytułu roszczeń na drodze prywatnoskargowej niezależnie od działań UOKiK. Takie stanowisko zgodne jest z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego.

Zwiększenie roli trybu prywatnoprawnego egzekwowania prawa ochrony konkurencji i konsumentów doprowadzi do urzeczywistnienia się **koncepcji systemu dwubiegunowego**, w którym funkcjonujące równolegle dwa tryby dochodzenia roszczeń, publiczno- i prywatnoprawny, będą **komplementarne**.

Procedury te bowiem mogą się uzupełniać, a ich stosowanie prowadzi do wspólnego celu – zintensyfikowania egzekwowania przepisów w stosunku do przedsiębiorców zakłócających funkcjonowanie mechanizmów rynkowych lub naruszających prawa konsumentów.

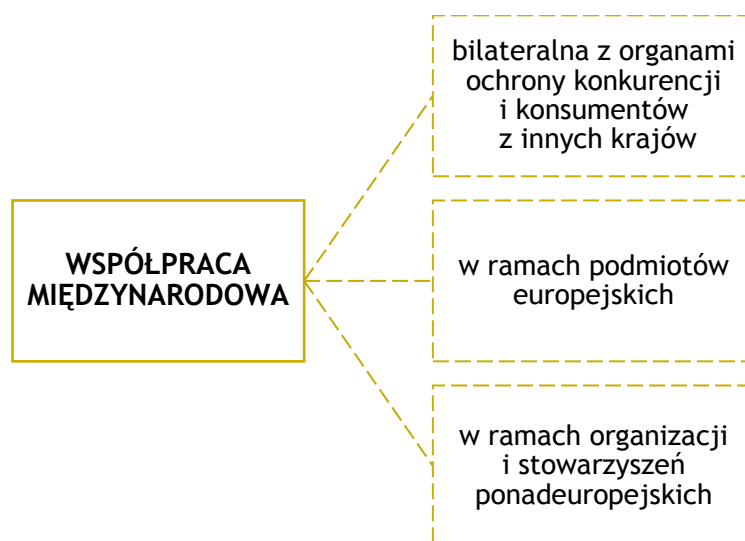
Wskazane powyżej rozwiązania stanowią najprostsze do określenia, lecz **nie jedyne metody utrzymywania relacji partnerskich z uczestnikami rynku**. UOKiK będzie starać się uwzględniać opinie podmiotów rynkowych w każdym aspekcie swojej działalności.

4. Otwartość na wymianę wiedzy i doświadczeń

Dla prawidłowej realizacji zadań związanych z ochroną konkurencji i konsumentów konieczne jest działanie w oparciu o **doświadczenie i wiedzę gromadzoną w UOKiK oraz wnioski wypływające z orzecznictwa krajowego**. W przypadkach, gdy UOKiK spotyka się z problemami, które nie były dotychczas przedmiotem prowadzonych postępowań, szczególnie pomocne może okazać się **monitorowanie rozstrzygnięć przyjmowanych przez odpowiednie organy w innych państwach**. Z uwagi na możliwe podobieństwo sposobów funkcjonowania podmiotów na rynkach różnych krajów oraz produktów przez nich sprzedawanych, analizy dokonane przez te organy mogą wstępnie przybliżyć skalę zagrożeń dla rodzimych rynków. Wnioski płynące z przyjętych rozstrzygnięć mogą być także pomocne przy ustalaniu kluczowych dla UOKiK kwestii oraz wyborze właściwej metody analizy sytuacji.

UOKiK będzie zatem korzystać z dobrych praktyk i doświadczeń Komisji Europejskiej oraz organów ochrony konkurencji i konsumentów innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Istotne będzie tu stałe monitorowanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. W szczególności będzie to dotyczyć **analizy postępowań prejudycjalnych pod kątem zasadności przystąpienia do nich**, w przypadku gdyby dany wyrok mógł mieć wpływ na polskie orzecznictwo.

Rysunek 7. Poziomy współpracy międzynarodowej UOKiK



Źródło: Opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę, że korzystanie z dobrych praktyk i doświadczeń będzie miało **charakter dwustronny**. Aktywność UOKiK na forach międzynarodowych pozwoli na wywieranie realnego wpływu na sposób postrzegania wyzwań związanych z ochroną konkurencji i konsumentów, co może stanowić inspirację dla kształtowania ładu instytucjonalno-prawnego w innych państwach. Dodatkowo, współpraca na poziomie europejskim będzie prowadziła do harmonizacji podejścia do zagadnień konsumenckich, przyczyniając się do poprawy funkcjonowania wspólnego rynku.

Działając wspólnie z zagranicznymi partnerami, UOKiK będzie promować przyjęte w Polsce rozwiązanie – **połączenie w ramach jednego organu kompetencji z obszaru ochrony konkurencji i konsumentów**. Formuła ta i uzyskiwana w ten sposób synergia jest obecnie szeroko dyskutowana na forach międzynarodowych, a nasz kraj stawiany jest za przykład i prekursora tego rozwiązania.

Współpraca międzynarodowa w zakresie najlepszych praktyk odbywać się będzie na **wielu poziomach**. W największym gronie będą to bezpośrednie kontakty z innymi organami ochrony konkurencji i konsumentów, zwłaszcza z państw członkowskich UE. UOKiK będzie uczestniczyć w pracach podmiotów zajmujących się ochroną konkurencji i konsumentów, m.in. w ramach **Europejskiej Sieci Konkurencji** i **Sieci Polityki Konsumenckiej**. Ponadto będzie współpracować z zagranicznymi partnerami na forum ponadeuropejskim, w tym w ramach prac **Międzynarodowej**

Sieci Ochrony Konsumentów, Międzynarodowej Sieci Konkurencji oraz wybranych Komitetów OECD.

Poza współpracą UOKiK z organizacjami zajmującymi się kwestiami horyzontalnymi z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, kontynuowane będą także prace na forach koncentrujących swoje działania na węższych obszarach, które mają wpływ na sytuację konsumentów – ich pozycję na rynku oraz na poziom ich bezpieczeństwa i ochrony. Uczestniczyć w nich będą także **inne organy państwa współpracujące w ramach tworzonej sieci**, takie jak na przykład Komisja Nadzoru Finansowego, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych czy też Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Wymiana wiedzy prawnej i ekonomicznej oraz doświadczeń będzie odbywać się także poprzez promowanie przez UOKiK zagadnień z zakresu **ochrony konkurencji i konsumentów w ramach projektów edukacyjnych i informacyjnych**. Działania edukacyjne prowadzone z myślą o konsumentach mają przyczynić się do podniesienia ich poziomu świadomości w zakresie posiadanych praw. Umożliwi im to skuteczniejsze dochodzenie roszczeń w przypadku sporu z przedsiębiorcą oraz wykształcenie krytycznej postawy wobec ofert marketingowych.

Projekty edukacyjne z zakresu ochrony konkurencji są z zasady skierowane do przedsiębiorców i mają na celu ułatwienie im prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich firm, które, nie dysponując rozbudowanymi działami prawnymi, mogą nieświadomie naruszać przepisy.

Podjęmowane działania informacyjne będą skorelowane zarówno z procesem legislacyjnym, jak i z bieżącą działalnością orzeczniczą UOKiK. Będą przy tym stanowić odpowiedź na zdiagnozowane problemy, a także obejmować informacje o bieżących postępowaniach i decyzjach oraz o badaniach rynku prowadzonych przez UOKiK. W przypadku zmiany istotnych rozwiązań prawnych dotyczących ochrony konkurencji lub konsumentów przygotowane zostaną odpowiednie poradniki wyjaśniające cel i najważniejsze szczegóły wprowadzanych zmian.

5. Promowanie kultury *compliance* wśród przedsiębiorców

Działania władcze UOKiK, takie jak na przykład nakładanie kar, nie są celem samym w sobie. Stanowią niezbędną reakcję na szkodliwe praktyki przedsiębiorców i pełnią funkcje prewencyjne, lecz ich automatycznie nie eliminują. Z tego powodu istotnym dla zapobieżenia naruszeniom prawa ochrony konkurencji i konsumentów jest wdrażanie przez przedsiębiorców kultury *compliance*. Oznacza to **przyjmowanie oraz stosowanie kodeksu zasad i procedur, jakimi powinni kierować się wszyscy zatrudnieni w firmie – od szeregowych pracowników po osoby zarządzające**. Reguły te wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, branżowej samoregulacji, czy dobrych praktyk samej firmy.

Wdrożenie kultury *compliance* powinno być **kluczowym elementem samoregulacji przedsiębiorców**, którzy, dążąc do osiągnięcia celów biznesowych, pragną jednocześnie szanować dobre obyczaje. Powinno to stanowić oddolny element kształtowania postaw uczciwego konkurencji, którego niezbędnym uzupełnieniem jest twarde ściganie naruszeń przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Wprowadzenie *compliance* powinno więc stanowić praktyczny wymiar szeroko rozumianej **uczciwości kupieckiej, czyli przestrzegania prawa i zasad etycznych w działalności przedsiębiorcy**. Dobre zasady *compliance* i zaangażowanie **zarządów, szczebla kierowniczego, a także wszystkich pracowników** w ich stosowanie mogą skutecznie minimalizować ryzyko naruszenia prawa ochrony konkurencji i konsumentów.

Rysunek 8. Pożądane elementy *compliance* w strategii marketingowej firmy w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów



Źródło: Opracowanie własne.

Organ ochrony konkurencji i konsumentów będzie w związku z tym promować wprowadzanie *compliance* do kultury korporacyjnej, przede wszystkim poprzez skierowane do przedsiębiorców inicjatywy edukacyjne, upowszechniające jednocześnie uwzględnianie w strategii marketingowej firmy takich elementów jak **troska o przestrzeganie przepisów prawa ochrony konkurencji i konsumentów** czy **gotowość do rozstrzygania sporów w sposób polubowny**.

Należy jednak podkreślić, że decyzje administracyjne UOKiK i kary nakładane na przedsiębiorców za niedozwolone praktyki również mają zachęcać zarządzających do podnoszenia standardów. W szczególności wprowadzenie **instytucji sankcji finansowej dla menedżerów za rażące naruszenia prawa konkurencji** powinno być dla firm czynnikiem motywującym do wprowadzenia kodeksu dobrych praktyk, a w kolejnym kroku – kompleksowego systemu *compliance*. Zapobieganie i/lub wczesne wykrywanie niedozwolonych praktyk i porozumień powinno być więc dla zarządów przedsiębiorstw kluczowym elementem ich wewnętrznych procedur.

II. Skuteczna ochrona konkurencji

W przyjętym w Konstytucji RP systemie społecznej gospodarki rynkowej istnieje konieczność zapewnienia odpowiednich warunków dla funkcjonowania konkurencji. Realizując własne interesy, poszczególni przedsiębiorcy mogą dążyć do ograniczania konkurencji poprzez połączenie podmiotów (koncentrację) lub zawieranie niedozwolonych porozumień. Są przy tym rynki, na których rywalizacja nie funkcjonuje prawidłowo ze względu na ich charakter bądź strukturę, np. działają na nich przedsiębiorstwa posiadające pozycję dominującą lub wręcz monopolistyczną. Organy państwa nie mogą wówczas pozostawić przedsiębiorcom swobody działania, gdyż narażałoby to konsumentów i kontrahentów na działania eksploatacyjne, a konkurentów – na praktyki eliminujące ich z rynku.

1. Gospodarka bez karteli – udoskonalone metody ich wykrywania

Prawo zakazuje przedsiębiorcom zawierania wszelkich porozumień ograniczających konkurencję. Priorytetem UOKiK jest bezwzględne **zwalczanie ich najbardziej szkodliwych rodzajów**, czyli karteli ustalających ceny lub dzielących rynek, najczęściej mających tajny charakter. Gospodarka może ustrzec się powstawania tego typu porozumień jedynie wtedy, gdy władze publiczne potrafią je skutecznie wykrywać i zwalczać.

W tym celu wykorzystane będą możliwości, jakie powstały wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz rozwojem współpracy z innymi służbami państwa zajmującymi się zwalczaniem nieprawidłowości w gospodarce w ramach sieci na rzecz konkurencji i konsumentów.

Dlatego też UOKiK intensyfikuje działania podejmowane z urzędu, w szczególności **wzmacnia funkcje analityczne oraz śledcze** departamentu zajmującego się w Urzędzie zwalczaniem praktyk ograniczających konkurencję, m.in. poprzez rozwój technik dochodzeniowych.

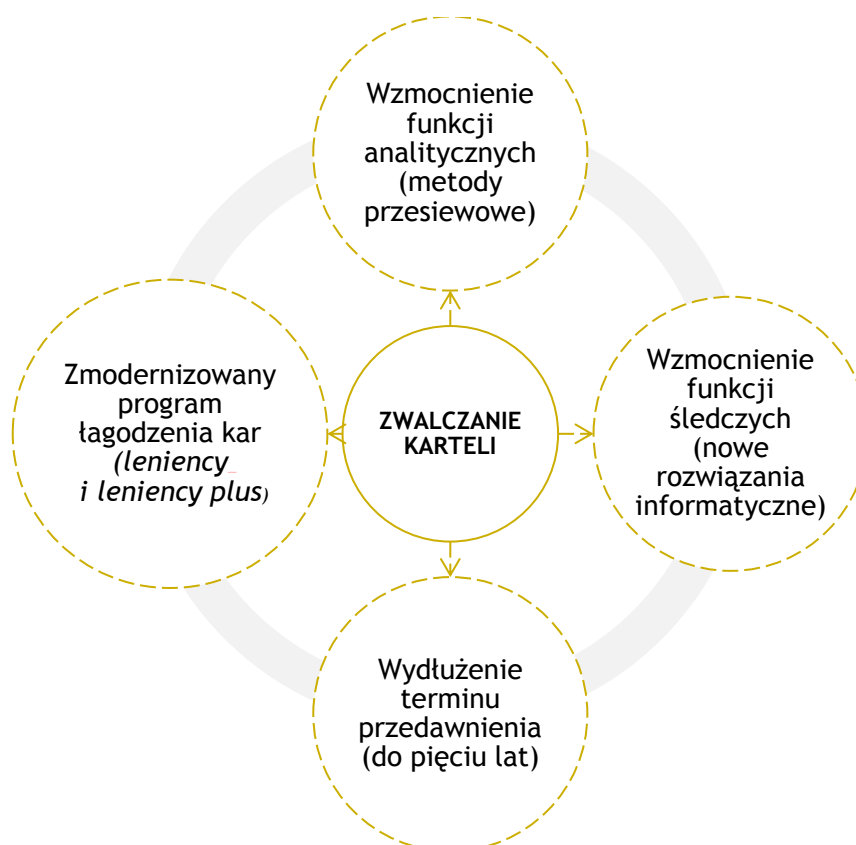
W związku z intensyfikacją informatyzacji życia gospodarczego oraz rozwojem technik komunikacyjnych powstają nowe możliwości zawierania i rozwijania antykonkurencyjnych porozumień, a także ich ukrywania. Dlatego coraz trudniejsze

staje się pozyskanie bezpośrednich, materialnych dowodów naruszenia prawa. Aby sprostać tym wyzwaniom organ ochrony konkurencji i konsumentów będzie na bieżąco przyswajać **nowe rozwiązania informatyczne**, przydatne w pozyskiwaniu elektronicznych materiałów dowodowych (m.in. w trakcie kontroli i przeszukań) oraz w ich analizie.

Rozwijane będzie również **analityczne zaplecze UOKiK** poprzez wdrażanie **metod screeningowych** (przesiewowych), czyli narzędzi wychwytywania sygnałów naruszeń ustawy poprzez analizę dostępnych baz danych. W związku z procesami globalizacji, kartele mają coraz częściej wymiar ponadnarodowy, dlatego kontynuowany będzie ścisły monitoring orzecznictwa organów ochrony konkurencji i konsumentów w innych jurysdykcjach oraz współpraca w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji, co wpisuje się w opisane wcześniej cele UOKiK w zakresie otwartości na wymianę wiedzy i doświadczeń.

W wykrywaniu karteli istotne jest także **wydłużenie terminu przedawnienia** postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję z roku do 5 lat. Umożliwi to skuteczniejsze podejmowanie interwencji UOKiK, w tym prowadzenie kontroli i przeszukań. Ważną funkcję pełnić będzie również **zmodernizowany program łagodzenia kar – program *leniency* i *leniency plus***, który stanowi dla organu ochrony konkurencji i konsumentów cenne źródło informacji o funkcjonujących na rynku kartelach.

Rysunek 9. Działania UOKiK mające na celu efektywne zwalczanie karteli



Źródło: Opracowanie własne.

Ocena porozumień zawieranych między przedsiębiorcami niebędącymi konkurentami, czyli **porozumień niehoryzontalnych**, wymaga indywidualnego podejścia. Tego rodzaju porozumienia **mogą generować korzyści dla konsumentów**, np. dzięki usprawnieniu dystrybucji towarów. Dlatego interwencje organu ochrony konkurencji i konsumentów są uzasadnione jedynie wtedy, gdy **analiza ekonomiczna wykaże, że antykonkurencyjne skutki takich praktyk nie są równoważone korzyściami po stronie konsumentów**. UOKiK sporządzi i opublikuje wytyczne w sprawie oceny tego rodzaju porozumień, które będą ewoluowały w wyniku dialogu z uczestnikami rynku i podążały za krajowym oraz europejskim orzecznictwem w zakresie ochrony konkurencji.

Zwalczanie zμών w przetargach publicznych

Gospodarki państw UE niezmiennie charakteryzują się znaczącym udziałem wydatków sektora publicznego w produkcie krajowym brutto, których istotna część realizowana jest w postaci bezpośrednich lub pośrednich zakupów produktów, usług

lub prac budowlanych dokonywanych w ramach systemu zamówień publicznych. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych⁹ w 2013 r. w Polsce udzielono zamówień o wartości 143,2 mld zł, czyli 8,6 proc. PKB. Sprawne funkcjonowanie tego systemu z jednej strony gwarantuje, że kontrakty zawierają najbardziej efektywni przedsiębiorcy, którzy wygrywają w uczciwej rywalizacji. Z drugiej zaś sprawia, że korzystają zamawiający, dzięki czemu społeczeństwo dokonuje zakupów na najlepszych warunkach.

Zmowy przetargowe są **zakazane przez prawo konkurencji** niezależnie od tego, czy przetarg jest organizowany w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych, czy nie. Charakteryzują się przy tym **szczególną szkodliwością społeczną**, powodując wzrost wydatków budżetowych i pośrednio skutkując wzrostem potrzeb fiskalnych państwa.

W ramach sieci na rzecz konkurencji i konsumentów rozwijana będzie współpraca UOKiK z organami państwa, które czuwają nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych. W szczególności będzie to dotyczyć wymiany informacji na temat prowadzonych postępowań oraz wpływających sygnałów o nieprawidłowościach. Ponadto ważna będzie skrupulata koordynacja działań w zakresie kompetencji oraz metod wykorzystywanych przez poszczególne podmioty. Kluczowe w tym zakresie będzie dokonanie stosownych **zmian legislacyjnych pozwalających na wykorzystanie w postępowaniach prowadzonych przez UOKiK dowodów pozyskanych przez organy ścigania w ramach kontroli operacyjnej**. Chodzi m.in. o stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie oraz utrwalanie w sposób niejawny informacji i dowodów – w głównej mierze treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych oraz w ramach procesowej kontroli – a także utrwalanie rozmów przeprowadzanych przez prokuraturę. UOKiK będzie rozwijać również **własny program** nakierowany na wykrywanie zmów w przetargach organizowanych w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych, w trakcie trwania którego **tworzone będą narzędzia analityczne i metody wychwytywania sygnałów o ewentualnych nieprawidłowościach**.

⁹ <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=7824>

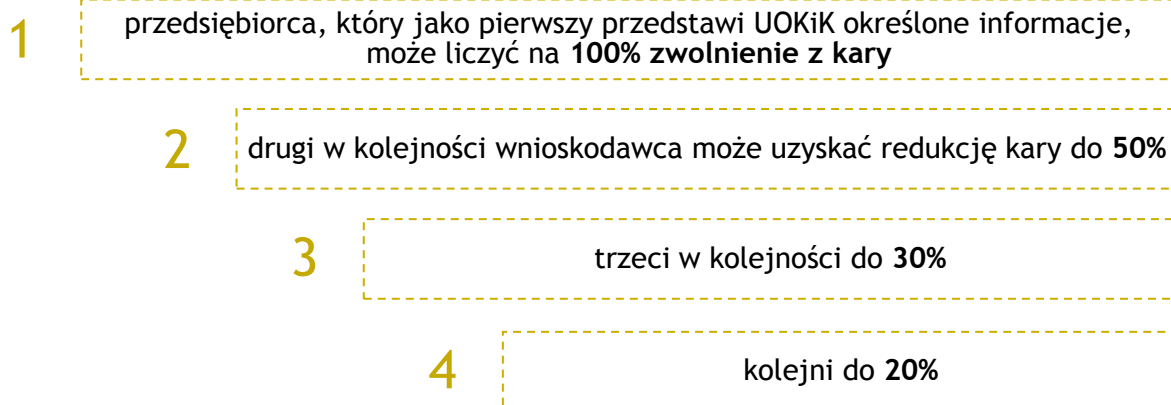
W zwalczaniu zmów wyjątkowo istotne znaczenie ma współpraca UOKiK z ministerstwem właściwym ds. rozwoju regionalnego¹⁰. Nieprawidłowości w obszarze przetargów organizowanych w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych mogą bowiem doprowadzić do wstrzymania wypłaty funduszy unijnych, opóźnień w ich wykorzystywaniu, a nawet do ich częściowej utraty. Przez cały okres realizacji *Polityki* będzie kontynuowany projekt systematycznego monitorowania przetargów publicznych organizowanych w ramach wydatkowania środków unijnych, rozpoczęty w 2013 r.

Modernizacja programu *leniency*

Programy *leniency* są narzędziem zwalczania antykonkurencyjnych porozumień coraz powszechniej stosowanym przez urzędy ochrony konkurencji na całym świecie. Zakładają **obniżenie** lub nawet **odstąpienie od nałożenia kary na przedsiębiorców**, którzy decydują się na objęcie statusem „świadka koronnego”, ujawniając szczegóły funkcjonowania porozumienia i współpracując z organem ochrony konkurencji w postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji zakazującej stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Instrument ten funkcjonuje w polskim systemie już od 2004 r., działając destabilizująco na kartele – pomaga zarówno wykrywać istniejące zmony, jak i zapobiega ich powstawaniu. Przepisy znowelizowanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zmodernizowały program *leniency* poprzez doprecyzowanie jego zasad oraz wprowadzenie instytucji *leniency plus*. To ostatnie polega na przyznaniu dodatkowej obniżki kary dla przedsiębiorcy, który nie ma wprawdzie szans na uzyskanie statusu „świadka koronnego” w toczącym się już postępowaniu, ale zdecydował się ujawnić nieznane fakty na temat innego antykonkurencyjnego porozumienia.

¹⁰ W 2015 r. jest to Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Rysunek 10. Obniżki kar wynikające z programów *leniency* i *leniency plus*



Źródło: Opracowanie własne.

UOKiK będzie przy tym kontynuować działania informacyjne i edukacyjne dotyczące reformy programu *leniency*. Świadomość funkcjonowania tego programu wśród przedsiębiorców oraz osób zarządzających jest bowiem kluczowa dla jego skuteczności jako środka odstraszającego od zawierania nielegalnych zmów. Istotnym tu narzędziem będzie zaplanowana publikacja *Wyjaśnień ws. programu łagodzenia kar* oraz promocja infolinii *leniency*, prowadzonej przez ekspertów UOKiK, pod numer której może zadzwonić każdy potencjalny wnioskodawca, a także podmiot, posiadający wiedzę o kartelu.

2. Ochrona konkurencji na rynkach skoncentrowanych

Niektóre rynki charakteryzują się specyficzną strukturą, która uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie konkurencji. Należą do nich rynki zmonopolizowane, rynki na których funkcjonują firmy dominujące oraz niektóre rynki oligopolistyczne. Wspólną ich cechą jest występowanie **szczególnie wysokich barier wejścia nowych podmiotów**, najczęściej w postaci ograniczeń prawnych lub kosztów budowy niezbędnej infrastruktury.

Należy przy tym zaznaczyć, że samo posiadanie pozycji dominującej czy monopolistycznej nie jest zakazane. Jeśli firma uzyskała takie znaczenie rynkowe w drodze uczciwej rywalizacji i własnej innowacyjności, nie musi to w każdym przypadku stwarzać zagrożenia dla konkurencji czy konsumentów. Konsekwencją posiadania silnej pozycji rynkowej może być jednak jej obrona metodami

niekonkurencyjnymi, bądź też stosowanie praktyk eksploatujących kontrahentów i konsumentów.

W okresie obowiązywania *Polityki* istotnym obszarem interwencji UOKiK pozostaną antykonkurencyjne zachowania przedsiębiorców działających na rynkach o wysokim poziomie koncentracji. Dzięki stałemu monitoringowi, tego rodzaju nadużycia będą wcześniej identyfikowane. Ważne będzie przy tym zachowanie ostrożności, tak aby interwencje służyły ochronie konkurencji jako procesu, nie zaś ochronie mniej efektywnych konkurentów. Konieczne będzie zatem **zwiększenie roli analizy ekonomicznej**, która w tym przypadku polega na wykorzystaniu odpowiedniej koncepcji ekonomicznej do sprawdzenia czy stosowanie danej praktyki wywołuje antykonkurencyjne skutki. Organ ochrony konkurencji i konsumentów będzie preferować takie formy interwencji, które zapewnią przede wszystkim szybkie usunięcie negatywnych skutków nielegalnych praktyk.

Monitorowanie działania monopolu na rynkach lokalnych

UOKiK szczególną uwagę będzie poświęcać rynkom lokalnym, na których funkcjonuje **największa liczba przedsiębiorców posiadających monopol**. Większy nacisk będzie położony na **wykrywanie i eliminowanie praktyk eksploatacyjnych**.

Praktyki lokalnych monopolistów są słabo widoczne na poziomie gospodarki narodowej, niemniej potrafią być bardzo dotkliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw, ograniczających swoją działalność do niewielkiego obszaru geograficznego. Co ważne, mogą być również niekorzystne dla tamtejszych społeczności konsumentów. W tym zakresie UOKiK realizuje swoje zadania poprzez sieć delegatur, które są znacznie bliżej tego typu spraw, mogą więc lepiej rozumieć i analizować zachodzące tam procesy i podejmować adekwatne interwencje. W okresie obowiązywania *Polityki* do priorytetowych działań tych jednostek będzie należało **monitorowanie rynków lokalnych, na których występują podmioty o pozycji dominującej**. Szczególny nacisk położony będzie na postrzeganie prawa konkurencji na **rynkach gospodarowania odpadami komunalnymi, rynkach dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz rynkach lokalnego transportu pasażerskiego, głównie kołowego**.

Wspieranie rozwoju konkurencji na rynkach sieciowych

Wśród rynków o skoncentrowanej strukturze należy wyróżnić rynki sieciowe. Działalność na nich wymaga korzystania z **przeznaczonej im infrastruktury**, której powielanie jest ekonomicznie nieuzasadnione. Rynki zarządzania tą infrastrukturą mają często charakter **monopoli naturalnych**, niemniej jednak na rynkach usług świadczonych w oparciu o tę infrastrukturę może – przy odpowiednich regulacjach – funkcjonować efektywna konkurencja.

Rynki sieciowe, ze względu na swoją wagę dla rozwoju polskiej gospodarki, interesy konsumentów, a także zachodzące na nich dynamiczne zmiany, **wymagają wzmożonej i skoordynowanej aktywności organów państwa**, w tym ministerstw i regulatorów sektorowych. Efektywne promowanie konkurencji w **sektorze energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym** opiera się na oddzieleniu obszarów, na których możliwe jest wykreowanie efektywnej konkurencji od obszarów monopolu naturalnego. Regulacja sektorowa powinna być wykorzystywana wtedy, gdy z różnych względów mechanizmy rynkowe nie funkcjonują odpowiednio; w szczególności w przypadkach, w których o braku efektywnej konkurencji decyduje dostęp do rzadkich dóbr lub kluczowej infrastruktury. Konieczne jest jednak dążenie do liberalizacji rynków sieciowych poprzez poszerzanie zakresu wykorzystywania mechanizmu konkurencji w tych obszarach, gdzie jest ona możliwa. Uwzględnić należy przy tym zagrożenie dla konsumentów, które może nieść z sobą zbyt pospieszna deregulacja. W odniesieniu do obszarów działających na zasadach konkurencji, konieczne jest podejmowanie elastycznych działań zapewniających utrzymanie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, skoordynowanych z decyzjami regulacyjnymi. **Regulatorzy sektorowi muszą być zatem wspierani przez organ ochrony konkurencji i konsumentów**, posiadający komplementarny zestaw narzędzi oddziaływania na rynek.

Przykładem jest **sektor telekomunikacyjny**, na którym zachodzą dynamiczne zmiany technologiczne i legislacyjne. Wywołana tym presja konkurencyjna wymusza na operatorach telekomunikacyjnych postępującą migrację do usług nowych generacji, szczególnie widoczną w obszarze rynków usług związanych

z dostępem do sieci internetowej, telewizji, radia oraz telefonii stacjonarnej i mobilnej. To z kolei powoduje, że najważniejszym medium świadczenia usług staje się szeroko rozumiane przesyłanie danych w ramach ruchu IP oraz sposoby jego dostarczania.

W najbliższych latach kontynuowana zapewne będzie dyskusja dotycząca przyszłego kształtu rynku telekomunikacyjnego zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Postępująca globalizacja powoduje, że **trzeba wypracować kompromis pomiędzy celami związanymi ze stworzeniem ram dla działania europejskiego rynku telekomunikacyjnego, a interesami krajowych operatorów.** Tworzenie europejskiego jednolitego rynku telekomunikacyjnego wiąże się bowiem ze znacznymi nakładami inwestycyjnymi oraz budzi obawy operatorów odnośnie możliwości negatywnego wpływu unifikacji usług na poziom ich przychodów.

Istotny wpływ na kierunek zmian zachodzących na rynku telekomunikacyjnym, zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim, ma ogłoszona przez Komisję Europejską 6 maja 2015 r. *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy* (tzw. *Digital Single Market*). Komisja Europejska, wyznaczając określone w tym dokumencie cele odnoszące się do sektora telekomunikacyjnego (m.in. doprowadzenie do spójności i przewidywalności regulacyjnej w UE w zakresie widma radiowego oraz w obszarze inwestycji) musi pogodzić dążenie do ich osiągnięcia z koniecznością zachowania konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Planowane przyjęcie rozporządzenia Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego dotyczącego jednolitego rynku telekomunikacyjnego nie rozwiąże tego problemu, jako że odnosi się tylko do wycinka rynku, tj. do zasad funkcjonowania otwartego Internetu i opłat roamingowych w ramach UE. W kontekście przedstawionej sytuacji pojawiają się opinie, że organy ochrony konkurencji już obecnie powinny łagodniej oceniać połączenia przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Podejście takie nie wydaje się jednak być słuszne, gdyż **dopiero skutecznie przeprowadzona reforma rynku telekomunikacyjnego może stworzyć warunki umożliwiające swobodne konkurowanie na obszarze całej Unii i związane z tym zmiany w sposobie oceny zgłaszanych koncentracji.** W tym obszarze konieczna jest więc zdecydowana i spójna polityka regulacyjna.

W odniesieniu do polskiego rynku telekomunikacyjnego podstawowym dokumentem strategicznym jest *Agenda cyfrowa 2020*, która definiuje kierunki jego rozwoju i działania organów regulacyjnych. Priorytetem działań powinno być tu stworzenie takich warunków regulacyjnych, w których uczestnicy rynku będą mogli dostarczać usługi szerokopasmowe wszędzie tam, gdzie pojawi się na nie popyt. Wskazać przy tym należy, że punktem wyjścia w prowadzonych analizach nie może być tylko obecny kształt rynku, ale muszą one uwzględniać również wizję jego rozwoju.

W głównej mierze należy **uregulować zatem kwestie związane z budową infrastruktury i działaniem szerokopasmowych sieci szkieletowych**, które stworzą warunki dla budowania lokalnego dostępu szerokopasmowego. W tym miejscu rolą regulatorów będzie nadzór nad tym procesem, tak by dostęp, który jest w ich ramach tworzony, był przyznawany na przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach.

Ponadto niezwykle istotne dla rozwoju sektora telekomunikacyjnego w Polsce jest **uporządkowanie kwestii podziału widma częstotliwości**, w tym prokonkurencyjne przydzielenie nowych jego zakresów. Niezbędne są także działania zmierzające do stworzenia rozwiązań, które będą dawały regulatorowi sektorowemu skuteczną kontrolę nad sposobem wykorzystania widma. Chodzi tu przede wszystkim o kwestię wspólnego użytkowania częstotliwości, jak również jej odsprzedawania i udostępniania innym podmiotom. Zasadnym byłoby również zharmonizowanie terminów obowiązywania rezerwacji częstotliwości oraz stworzenie procedur umożliwiających zmianę zagospodarowania wybranych jej zakresów (ang. *refarming*).

Wpływanie na proces legislacyjny w celu zapobiegania tworzeniu monopolu

Dobrym sposobem zapobiegania nadużywaniu pozycji monopolistycznej jest niedopuszczanie do powstawania monopolu prawnych. Zdarza się, że w inicjatywach ustawodawczych przygotowywanych przez rząd oraz inne organy, przyjmuje się rozwiązania mające „porządkować rynek”. Polega to często na tworzeniu monopolu poprzez **przyznawanie praw wyłącznych określonym podmiotom lub ograniczanie swobody konkurencji w inny sposób**. Takie inicjatywy często motywowane są ważnym interesem publicznym i nierzadko

są jedynym sposobem eliminacji patologii gospodarczych. Niestety zdarza się, że z pozoru korzystne rozwiązania przynoszą skutki odwrotne w stosunku do zamierzonych, gdy w wyniku całkowitej eliminacji konkurencji, konsumenci są pozbawiani wyboru oraz narażeni na wzrost cen i niższą jakość produktów i usług.

Jednym z priorytetów UOKiK będzie zatem **aktywne uczestnictwo w procesie legislacyjnym**, zarówno na etapie prac rządowych, jak i parlamentarnych, służąc eksperckimi opiniami w zakresie wpływu regulacji na konkurencję i starając się proponować **alternatywne warianty uregulowania rynków**.

3. Sprawna kontrola koncentracji

Łączenie się przedsiębiorstw lub ich części nierzadko przynosi istotne korzyści gospodarcze. Możliwość szybkiej realokacji aktywów produkcyjnych jest bowiem jednym z podstawowych mechanizmów zapewniających efektywność w systemie gospodarki rynkowej. Jednak **nie każda koncentracja jest pożądana ze społecznego punktu widzenia**.

Dlatego UOKiK posiada daleko idące uprawnienia w zakresie kontroli koncentracji i dokonuje oceny transakcji pod kątem ich wpływu na rynek. Jeśli zachodzą przesłanki, wskazujące, że koncentracja może spowodować istotne ograniczenie konkurencji, UOKiK może wydać **zgode obwarowaną spełnieniem przez wnioskodawcę dodatkowych warunków**. W przypadku, gdy nie będzie to możliwe, czyli, gdy nie istnieją środki przeciwdziałające istotnemu ograniczeniu konkurencji – **może zakazać transakcji**. UOKiK będzie dążył zarówno do poprawy jakości oceny wniosków koncentracyjnych, jak i przyspieszenia prowadzonych postępowań.

Tabela 2. Rynek fuzji i przejęć w Polsce oraz kontrola koncentracji przez UOKiK

rok	2012	2013	2014
liczba transakcji (wg EY)	276	270	245
łączna wartość transakcji w mld USD (wg EY)	8	8,8	6,4
sprawy zakończone przez UOKiK	155	177	190
liczba zgód warunkowych*	1	2	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów EY¹¹ oraz sprawozdań z działalności UOKiK.

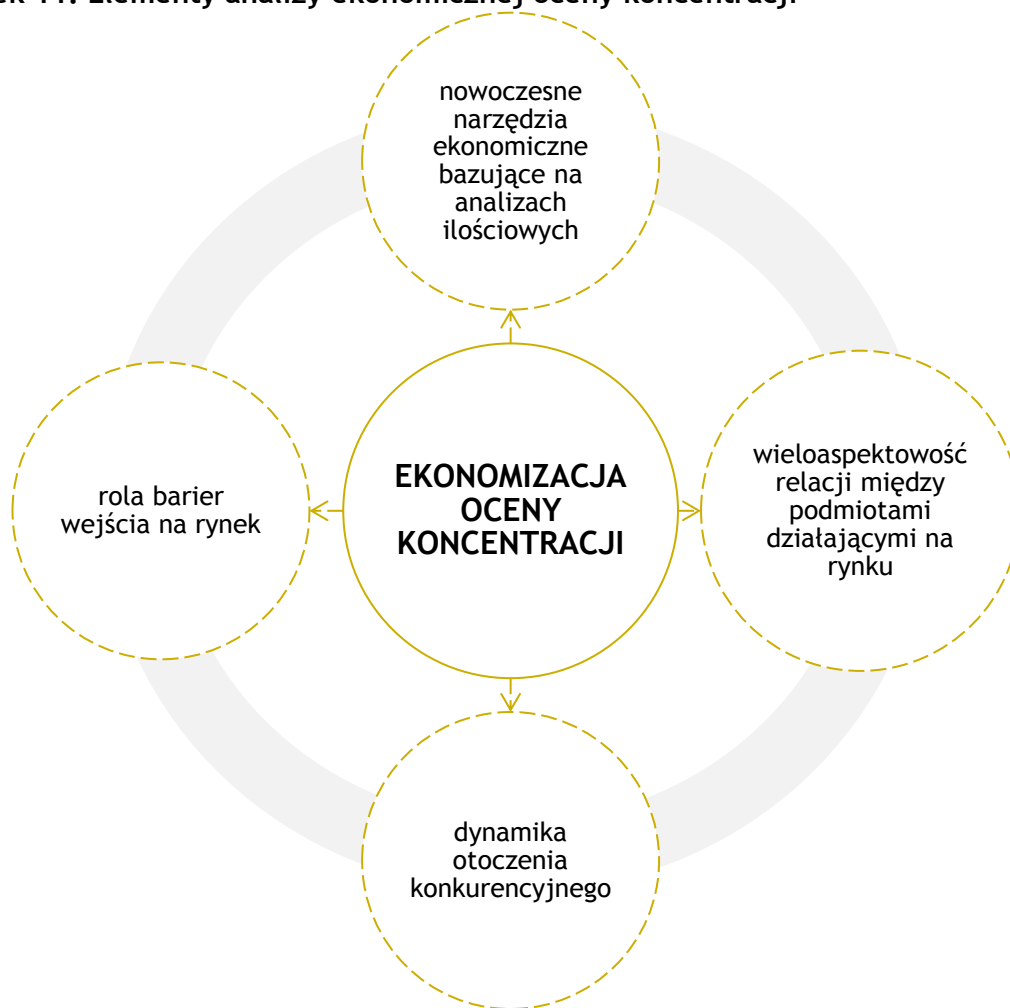
* W latach 2012-2014 UOKiK nie wydał decyzji zakazujących koncentracji.

Wieloaspektowość oceny

Ocena transakcji dokonywana przez UOKiK dotyczy ich skutków gospodarczych, dlatego też podniesienie jakości tej oceny będzie wymagać **zwiększenia roli analizy ekonomicznej**. Proste metody, bazujące na analizie zmian struktur rynkowych, pozostają w użyciu głównie jako narzędzia wstępnej selekcji transakcji, w których może dojść do istotnego ograniczenia konkurencji. Przypadki skomplikowane wymagają zastosowania bardziej zaawansowanych narzędzi. UOKiK będzie podnosić jakość analiz dokonywanych podczas oceny tego typu koncentracji.

¹¹ Raporty EY: *Barometr fuzji i przejęć 2014*, *Barometr fuzji i przejęć* (<http://ey.media.pl/pr/295438/raport-ey-w-polsce-w-2014-roku-zawarto-245-transakcji-fuzji-i-przejec-daje-to-drugie-miejsce-w-regionie>, data pobrania 10 czerwca 2015 r. oraz <http://ey.media.pl/pr/236028/raport-ey-polska-drugim-krajem-w-regionie-pod-wzgledem-liczby-przeprowadzonych-transakcji-fuzji-i-przejec-w-2012-roku>).

Rysunek 11. Elementy analizy ekonomicznej oceny koncentracji



Źródło: Opracowanie własne.

Jeśli będzie to wskazane, wykorzystywane będą **nowoczesne narzędzia ekonomiczne bazujące na analizach ilościowych**. Ekonomizacja oceny koncentracji będzie polegała również na **uwzględnianiu wieloaspektowości relacji między podmiotami działającymi na rynku, dynamiki otoczenia konkurencyjnego oraz roli barier wejścia na rynek**. Zdecydowana większość wniosków koncentracyjnych dotyczy transakcji, które skutkują nie tylko zmianami właścicielskimi czy zmianą struktury rynkowej, ale przede wszystkim pozwalają uzyskać oszczędności dzięki lepszemu zarządzaniu aktywami czy osiągnięciu korzyści skali. Bardziej ekonomiczne podejście do oceny koncentracji oznacza, że w uzasadnionych przypadkach, **argumenty dotyczące poprawy efektywności ekonomicznej łączących się podmiotów** będą miały wpływ na kształt decyzji UOKiK.

Szybkość procedowania

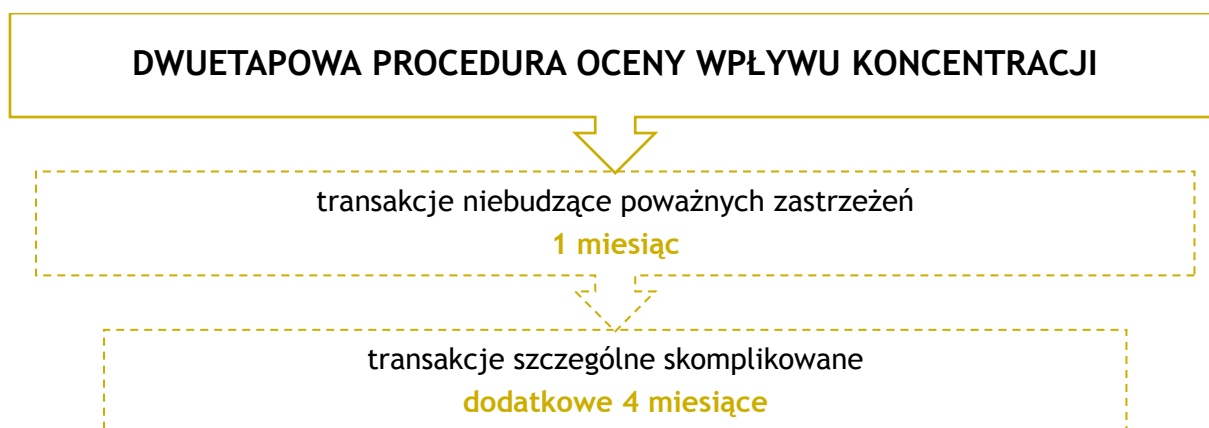
Konieczność uzyskania zgody UOKiK jest zwykle jednym z ostatnich etapów na drodze do sfinalizowania transakcji między przedsiębiorcami. Trwające długo postępowanie administracyjne może nawet doprowadzić do rezygnacji z koncentracji i być postrzegane jako ograniczenie swobody gospodarczej. Dlatego też głównym celem UOKiK w nadchodzącej perspektywie będzie **skrócenie przeciętnego czasu oczekiwania na wydanie decyzji w sprawach koncentracyjnych**.

Wytyczne koncentracyjne UOKiK

Proces samooceny koncentracji podczas przygotowywania formularza zgłoszeniowego będzie przebiegać sprawnie i właściwie tylko wtedy, gdy metody oceny wpływu koncentracji będą możliwie **przejrzyste**. Aby to ułatwić przedsiębiorcom, publikowane są szczegółowe i jasne wytyczne, które będą aktualizowane wraz ze zmianą przepisów.

Realizacji tego celu sprzyjać będą zmiany w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadzające **dwuetapową procedurę oceny wpływu koncentracji**. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że około 80 proc. spraw nie budzi poważnych zastrzeżeń. W tych przypadkach zasadą będzie zakończenie postępowania w pierwszym etapie oceny, czyli w terminie do 1 miesiąca. W sytuacjach szczególnie skomplikowanych, czyli wtedy, gdy po przeprowadzeniu standardowych analiz powstaje obawa, że konkurencja na rynku może zostać istotnie ograniczona i konieczne będzie przeprowadzenie dodatkowych analiz oraz badań rynku, przewidziano możliwość przejścia do drugiego etapu postępowania i przedłużenia terminu o kolejne 4 miesiące.

Rysunek 12. Etapy procedury oceny wpływu koncentracji



Źródło: Opracowanie własne.

Lepsza komunikacja

Kluczowe dla poprawy funkcjonowania systemu kontroli koncentracji będzie usprawnienie komunikacji między przedsiębiorcami planującymi transakcję a UOKiK. Wprowadzona zostanie w tym celu **możliwość konsultowania wniosków koncentracyjnych na wczesnym etapie planowania koncentracji lub przed ich złożeniem.**

UOKiK będzie dążyć do umożliwienia przedsiębiorcom **dokonania samodzielnej, prawidłowej oceny wpływu proponowanego połączenia aktywów.** Pozwoli to na dopracowanie szczegółów transakcji w taki sposób, aby ta nie budziła zastrzeżeń organu ochrony konkurencji i konsumentów. Będzie to eliminować przypadki zgłaszania koncentracji, które musiałyby być zakazane oraz znacznie przyspieszy proces oceny szczególnie skomplikowanych wniosków.

W sprawach już rozpatrywanych, w których istnieje wysokie prawdopodobieństwo istotnego ograniczenia konkurencji na rynku, wprowadzona będzie **instytucja przedstawiania przedsiębiorcy zastrzeżeń do planowanej koncentracji.** Przedsiębiorca będzie więc mógł jeszcze przed wydaniem decyzji, poznać zastrzeżenia UOKiK i ustosunkować się do nich, proponując np. pewne modyfikacje planowanej koncentracji, dostosowujące ją do wymagań wynikających z potrzeby ochrony rynku.

III. Skuteczna ochrona konsumentów

Konsumenci, jako ważni uczestnicy rynku oraz beneficjenci uczciwej konkurencji, codziennie dokonują wyborów związanych z nabywaniem produktów i usług. Ich decyzje rzutują na kondycję finansową firm i dynamikę rozwoju przedsiębiorstw. Jednocześnie to oni właśnie są **słabszą stroną transakcji** – często pozbawieni możliwości negocjowania postanowień umów, nie znają dokładnie jakości i składu produktów, nie wiedzą, czy przedsiębiorca jest rzetelnym partnerem. Dlatego też **konsumenci muszą być wspierani przez system**, zapewniający im ochronę w sprawach indywidualnych, jak również zabezpieczający ich interesy jako zbiorowości.

1. Przeciwdziałanie naruszeniom praw konsumentów

Analiza obszaru konsumenckiego i dynamiczna sytuacja na rynkach, związana m.in. z ogólnoswiatowymi zmianami gospodarczymi, wskazuje na konieczność wzmocnienia działań UOKiK mających na celu ochronę konsumentów oraz metodycznego podejścia do identyfikowania problemów i wyboru właściwych metod ich eliminowania.

System ochrony konsumentów w Polsce, funkcjonujący głównie w ramach struktur państwowych, ma fundamentalne znaczenie, ponieważ nawet świadomy i aktywny konsument nie uniknie asymetrii w relacji z przedsiębiorcą, często wykorzystującym jego niewiedzę. Celem właściwych organów jest **budowa rynku bezpiecznego dla konsumentów poprzez promowanie pożądanых postaw wśród przedsiębiorców oraz ukierunkowane działania władcze** (kary, narzędzia prawne, decyzje, kontrole).

Rysunek 13. Aktywność UOKiK podejmowana w obszarze ochrony konsumentów



Źródło: Opracowanie własne.

Eliminacja naruszeń

Działania władcze organów administracji funkcjonujących w ramach sieci na rzecz konkurencji i konsumentów stanowią bardzo istotny środek w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom.

Działalność władcza i kontrolna UOKiK obejmuje:

- prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz kontrolę wzorców umowy stosowanych w obrocie konsumenckim;
- przeprowadzanie przez Inspekcję Handlową planowych oraz doraźnych kontroli w wybranych obszarach rynku;
- sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem produktów.

Eliminacja naruszeń nie opiera się wyłącznie na władcym oddziaływaniu organów administracji. Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów mogą zakończyć się **nakazem zaniechania** kwestionowanych działań oraz **nałożeniem kary pieniężnej** albo **dobrowolnym zobowiązaniem** się przez przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych zachowań w celu wyeliminowania naruszeń. Sankcje administracyjne powinny być adekwatne do skali przewinień i przyjmować taką formę, aby przerzucenie ich ciężaru na konsumentów było utrudnione.

Stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów **musi być nieopłacalne** z finansowego punktu widzenia. Należy więc wyeliminować patologię w postaci wliczania w ryzyko działań biznesowych potencjalnych kar nakładanych przez UOKiK.

UOKiK będzie starać się również **konsekwentnie monitorować podmioty, które już wcześniej dopuściły się naruszeń lub działały z pełną świadomością ich popełnienia**. Istotnym elementem rozstrzygnięć będzie korzystanie z możliwości kompensacji przez przedsiębiorców strat spowodowanych stosowaniem niedozwolonej praktyki. Tym samym działalność orzecznicza UOKiK będzie w większym stopniu przekładać się na tworzenie warunków poszanowania praw konsumentów. Mając na uwadze zarówno interesy konsumentów, jak i przedsiębiorców, UOKiK będzie wykorzystywać możliwość wydania **decyzji zobowiązaniowej**, która skutkuje szybką eliminacją z obrotu niedozwolonych praktyk. Takie rozstrzygnięcie jest korzystne nie tylko dla konsumentów, ale również dla przedsiębiorcy, który uniknie kar finansowych, zaprzestanie naruszeń, a usunięcie skutków będzie realizowane w oparciu o warunki zaproponowane przez niego i zaakceptowane przez UOKiK.

UOKiK inicjuje postępowania administracyjne w **sprawach o istotnym znaczeniu** z punktu widzenia interesów zbiorowości konsumentów lub w przypadkach, gdy **nie istnieje inna droga dochodzenia przez nich swoich praw**. Dotyczy to przypadków stosowania praktyk odnoszących się do **szerokiego kręgu konsumentów**, poważnie naruszających ich **podstawowe prawa** lub stanowiących **zagrożenie dla ich**

interesów, a których charakter uniemożliwia albo utrudnia skuteczną ochronę z wykorzystaniem instrumentów indywidualnej ochrony prawnej.

Wśród rynków gospodarki krajowej wyróżnić należy te, które ze względu na rodzaj dóbr, które są przedmiotem transakcji¹² wymagają wzmożonej aktywności organów rządowych – rynek e-commerce i rynek usług finansowych.

Dobór rynków, w których UOKiK podejmuje działania, będzie się odbywał w oparciu o **diagnozę sytuacji na rynku dóbr i usług konsumenckich** – wypracowaną na podstawie monitorowania rynku oraz sygnałów od konsumentów, badań socjologicznych, monitoringu mediów, bieżącej analizy rynku prowadzonej przez organizacje konsumenckie, rzeczników konsumentów, czy też Inspekcję Handlową.

W obszarze e-commerce istotna pozostaje postępująca konwergencja usług łączności elektronicznej, oznaczająca stopniowe łączenie się tradycyjnych usług komunikacyjnych i Internetu. Wyzwaniem jest tu dostosowanie konwencjonalnej działalności gospodarczej oraz regulujących ją przepisów do zmian, które powodują zacieranie się granic między handlem stacjonarnym a elektronicznym, czy między mediami tradycyjnymi a nowoczesnymi.

Monitorując rynek e-commerce UOKiK będzie uwzględniał **zagadnienia związane z rozwojem technologicznym, nowymi typami usług i sposobami ich sprzedaży**. Istotne jest przy tym zapewnienie odpowiedniej **ochrony polskich konsumentów w relacjach transgranicznych**, czyli gdy przedsiębiorca znajduje się w innym państwie członkowskim UE. W tym zakresie wspierane będą działania podejmowane przez KE usprawniające funkcjonowanie systemu CPC (*Consumer Protection Cooperation*). W szczególności konieczne będzie zapewnienie skutecznej egzekucji prawa w przypadku stwierdzenia naruszeń zbiorowych interesów europejskich

¹² W ekonomii informacji wyodrębniono trzy kategorie towarów konsumpcyjnych, według kryterium dostępności informacji: towary, których właściwości można ustalić przed nabyciem i użyciem, towary, których właściwości można ustalić podczas użytkowania oraz towary, których właściwości konsument nie może ustalić nawet po ich użyciu (P. Nelson, *Information and Consumer Behavior*, „Journal of Political Economy” 1970, nr 78). Asymetria informacji może wystąpić w drugiej i trzeciej grupie towarów. Stwarza to przedsiębiorstwom możliwość wykorzystania przewagi informacyjnej do osiągnięcia korzyści kosztem konsumenta i stanowi uzasadnienie ingerencji państwa.

konsumentów oraz wsparcie rozwiązań zabezpieczających ich przed negatywnymi skutkami działalności przedsiębiorców **mających siedzibę poza obszarem Unii.**

W związku z globalizacją i dynamicznym rozwojem transakcji dokonywanych za pośrednictwem Internetu ważne jest, aby trendy zaobserwowane na jednolitym rynku cyfrowym (*Digital Single Market*) były skorelowane z działaniami i kierunkami rozwoju w obszarze polityki konsumenckiej. Tym samym UOKiK będzie w szczególności wspierał działania unijne zmierzające do stworzenia instrumentów zapobiegających nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu, czy też wypracowania skutecznych metod eliminacji niedozwolonych treści w Internecie opartych zwłaszcza o metodę tzw. *notice and takedown*¹³.

Rynki finansowe to kolejna grupa rynków, na których ze względu na wysoki poziom skomplikowania oferowanych produktów występuje silna asymetria informacji co niesie za sobą zwiększone ryzyko zawarcia przez konsumenta niekorzystnej dla niego umowy. Produkty te oferowane są przez różne grupy podmiotów, takie jak **banki, zakłady ubezpieczeń, pośrednicy finansowi, czy też firmy pożyczkowe.**

Tabela 3. Przykładowe kary nałożone przez UOKiK w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym

Sygnatury decyzji Prezesa UOKiK	Wysokość nałożonych kar
RWA-46/2012	23 669 928 zł
RKT-55/2013	5 658 465 zł
RWA-41/2012	14 696 882 zł
DDK-13/2013	29 063 982 zł
DDK-02/2014	21 122 088 zł
RBG-30/2014	23 446 206 zł

Źródło: Opracowanie własne.

¹³ Przewidziana aktualnie w dyrektywie o handlu elektronicznym procedura, zgodnie z którą pośrednicy internetowi (portale internetowe) powinni podjąć, np. na żądanie właściwego organu, działania zmierzające usunięciu nielegalnych treści w przypadku ich wykrycia.

Konsumenci, którzy podejmują decyzje finansowe nierzadko decydują także o swojej przyszłości. Prowadzone badania¹⁴ potwierdzają jednocześnie, że sektor finansowy jest oceniany przez nich jako jeden z najmniej „przyjaznych”, w którym najrzadziej dochodzą swoich praw.

Wychodząc naprzeciw tym zdiagnozowanym potrzebom, priorytetem działań organów kontrolnych i regulacyjnych będzie **ściśła kontrola** tego rynku oraz **budowanie modelu świadomego konsumenta** z rozważą podchodzącego do oferowanych mu produktów finansowych.

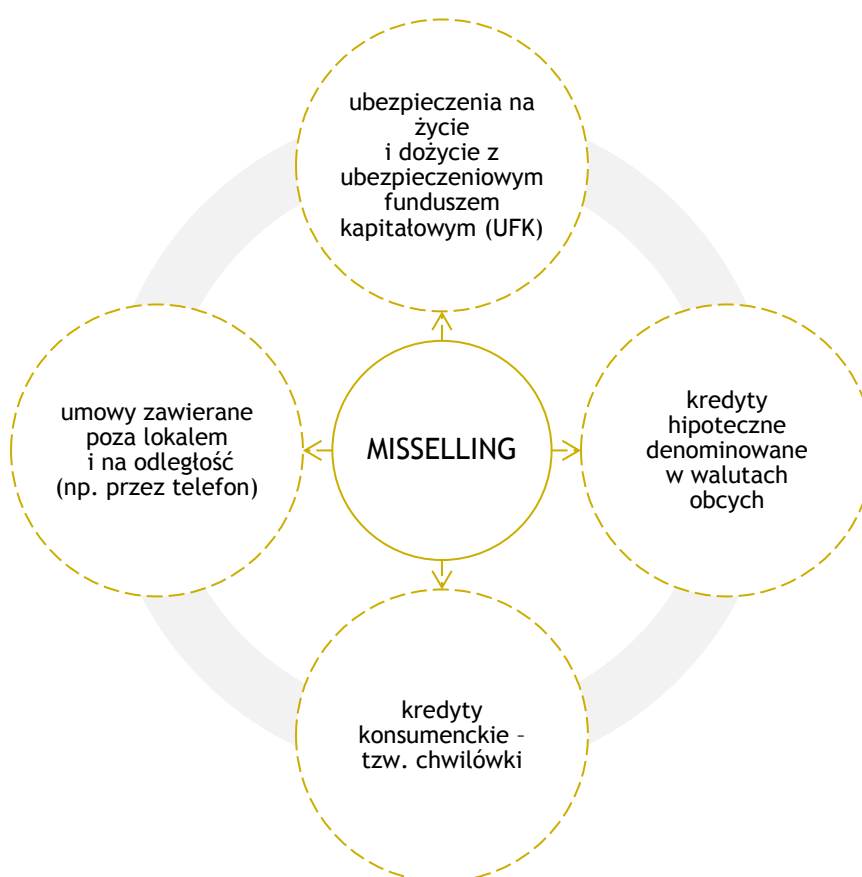
Przede wszystkim będą prowadzone kontrole podmiotów działających w tym sektorze pod kątem rzetelności oferowania i sprzedaży **produktów inwestycyjnych**. Podejmowane będą także kroki mające na celu stworzenie mechanizmów, zmierzających do zwiększenia ochrony konsumentów na etapie przedkontraktowym. Ponadto UOKiK oraz KNF w zakresie swoich kompetencji, będą badać praktyki przedsiębiorców oferujących produkty inwestycyjne zarówno na **etapie przedkontraktowym** (kontrola rzetelności przekazów reklamowych w zakresie informacji o możliwych zyskach, czy też ryzyku), jak i **wykonywania umowy**.

Cel w postaci osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów na rynku usług finansowych wymusza także sięgnięcie po narzędzia legislacyjne. W ostatnich kilku latach bowiem zaobserwować można narastanie w Polsce problemu tzw. **missellingu**, czyli **sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta**. Najbardziej dotyczy on tych produktów finansowych, których stopień skomplikowania (naturalny lub celowy) wyklucza możliwości oceny ich odpowiedniości przez przeciętnego konsumenta. Przykładami takiego typu produktów są **ubezpieczenia na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK)**, **kredyty hipoteczne denominowane w walutach obcych**, jak również **kredyty konsumenckie – tzw. chwilówki**, oferowane konsumentom przez firmy pożyczkowe, o krótkim terminie kredytowania (najczęściej do kilku miesięcy), charakteryzujące się wysokimi kosztami kredytu. Ponadto misselling dotyczy umów zawieranych poza lokalem i na odległość (np. przez telefon).

¹⁴ *Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku. Raport z badań jakościowych i ilościowych dla UOKiK, IB IPC i EU-Consult.*

UFK na koniec III kwartału 2014 r. były oferowane przez **ponad 20 zakładów ubezpieczeniowych**. Polska Izba Ubezpieczeń podaje, że liczba polis tego typu przekroczyła w 2013 r. 2,9 mln., a w okresie od 2012 r. do III kwartału 2014 r. składka przypisana brutto z tytułu polis z UFK wyniosła łącznie ponad 34 mld zł. Szacuje się, że w przypadku missellingu ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym straty indywidualnych konsumentów wynoszą od kilku do kilkuset tysięcy złotych.

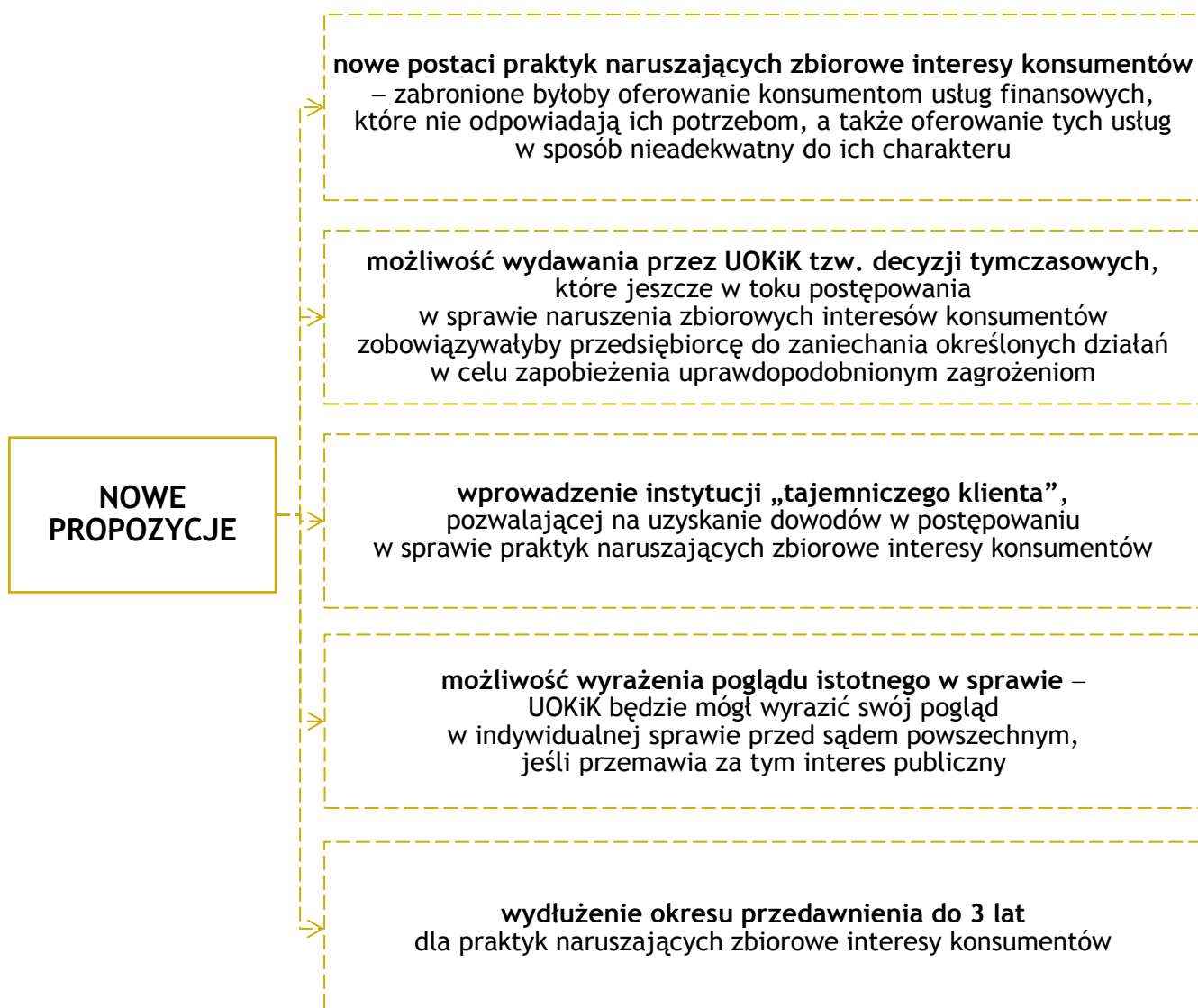
Rysunek 14. Produkty, których najczęściej dotyczyło zjawisko missellingu



Źródło: Opracowanie własne.

Aby zapobiegać tym niekorzystnym zjawiskom rząd przyjął zmiany do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego.

Rysunek 15. Propozycje rozwiązań prawnych w nowelizowanej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawie Kodeks postępowania cywilnego



Źródło: Opracowanie własne.

Dopełnieniem zmian będzie **nowy model kontroli postanowień wzorców umów**. Decyzją administracyjną UOKiK rozstrzygałby o niedozwolonym charakterze klauzuli i zakazywał jej dalszego wykorzystywania; jednocześnie mógłby określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia. Wprowadzenie kontroli postanowień wzorców w tym trybie podlegałoby **kontroli sądowej**. Co ważne, **rejestr klauzul abuzywnych zostałby zastąpiony przez rejestr decyzji UOKiK**. Niezależnie od tych zmian systemowych, w okresie 10 lat od wejścia w życie nowych regulacji, nadal będzie funkcjonować rejestr z już wpisanymi postanowieniami. Jednakże,

odpowiadając na potrzeby konsumentów oraz przedsiębiorców, zostanie stworzone **nowe narzędzie informatyczne**, które dzięki nowym kryteriom wyszukiwania, umożliwi generowanie bardziej precyzyjnych wyników.

Propozycje zmian dotyczących systemu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umowy mają na celu **eliminację negatywnych zjawisk takich jak** – wnoszenie pozwów o stwierdzenie abuzywności jedynie w celach zarobkowych, rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie dotyczące tzw. rozszerzonej prawomocności wyroku wpisanego do rejestru. Dzięki temu kontrola abstrakcyjna wzorców będzie szybsza i sprawniejsza.

Innym działaniem niezbędnym dla eliminacji naruszeń praw konsumentów jest **kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz oferowanych w obrocie produktów**, realizowana przez Inspekcję Handlową (IH) podległą UOKiK. Uwzględniając bezpieczeństwo konsumentów (także ekonomiczne) oraz płynące z rynku sygnały świadczące o nieprawidłowościach, działania kontrolne szczególnie będą skupiać się na: **fałszowanej żywności, wyrobach mogących zawierać substancje zakazane, wyrobach nie spełniających wymagań unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego, jakości paliw oraz usług sprzedawanych łącznie z innymi produktami i usługami.**

Ze względu na konieczność szerszego nadzoru nad napływem produktów z krajów trzecich, IH będzie dążyć do zacieśnienia współpracy z podmiotami wykonującymi **kontrole graniczne.**

Przedsiębiorca na rzecz konsumentów

To konsumenci stanowią siłę napędową nowoczesnej gospodarki, a ich aktywność jest podstawą jej rozwoju. Dlatego w interesie samych przedsiębiorców jest ograniczanie ryzyka zaistnienia problemów w sferze ochrony konsumentów i skuteczne eliminowanie naruszeń.

Dynamika rynku powoduje występowanie zjawisk, które choć nie naruszają powszechnie obowiązujących przepisów, **mogą istotnie wpływać na poczucie bezpieczeństwa konsumentów** (szczególnie w przypadku usług masowych, np. telekomunikacyjnych czy finansowych). W celu niwelowania ich negatywnych skutków, w drodze **dialogu** z przedsiębiorcami lub organizacjami reprezentującymi

poszczególne branże, UOKiK będzie identyfikować dostrzeżone zjawiska oraz zalecać wdrożenie odpowiednich zmian.

UOKiK będzie wspierać powstawanie pozytywnych praktyk rynkowych, poprzez **prewencyjne oddziaływanie na przedsiębiorców i promocję społecznej odpowiedzialności biznesu.**

W ramach **prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców** w tym zakresie, UOKiK będzie:

- prowadzić **analizę skuteczności stosowanych instrumentów**, takich jak np. nakładanie kar, upowszechnianie informacji o podmiotach dopuszczających się naruszeń, działalność edukacyjna;
- w stosownych przypadkach – **sygnalizować przedstawicielom organizacji przedsiębiorców planowane kontrole** w poszczególnych sektorach rynku;
- **występować o zajęcie stanowiska** przez przedstawicieli organizacji przedsiębiorców **przed upublicznieniem wyników kontroli.**

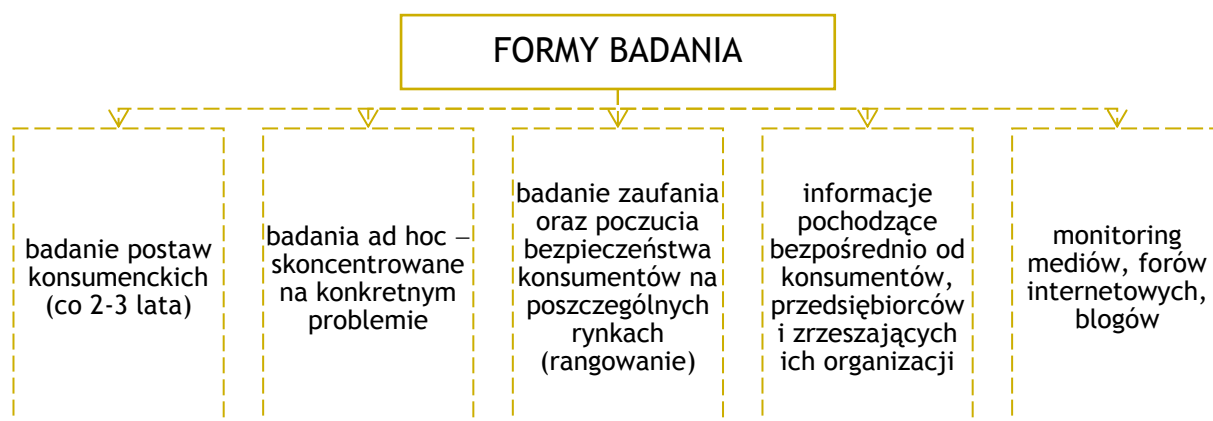
Ponadto organy administracji wchodzące w skład systemu ochrony konkurencji i konsumentów będą podejmować **działania wspierające rozwój instrumentów samoregulacyjnych**. Na wniosek przedsiębiorców właściwe podmioty będą mogły dokonywać analizy kodeksów dobrych praktyk i ewentualnie sugerować możliwe kierunki zmian. Co ważne, **nie będzie to jednak równoznaczne z oficjalnym zatwierdzeniem tego typu dokumentów przez dany organ.**

Monitoring rynków produktów i usług konsumenckich

Działania podmiotów wchodzących w skład sieci na rzecz konkurencji i konsumentów powinny być podejmowane tam, gdzie mogą przynieść najlepsze efekty. Wiedzę na ten temat można pozyskać monitorując aktywność konsumentów.

W ten sposób dostarczane są informacje na temat zachowań konsumentów przed nabyciem produktów czy usług. Ich analiza umożliwi uzyskanie **obrazu funkcjonowania konsumentów** na danym rynku.

Rysunek 16. Formy badania aktywności konsumenckiej



Źródło: Opracowanie własne.

Monitorowanie tego typu danych, w regularnych odstępach czasu i z podziałem na branże, pozwoli na **identyfikację trendów** oraz **stworzenie rankingu**, w którym znajdzie się zestawienie sektorów uwzględniające **poziom zaufania konsumentów** i **ich poczucie bezpieczeństwa**. Dzięki temu będzie można projektować skuteczniejsze kampanie informacyjno-edukacyjne.

Dodatkowo uwzględniane będą wyniki stałych analiz przeprowadzanych przez Komisję Europejską w ramach tablicy wyników dla rynków konsumenckich. Umożliwia to porównanie stanu rozwoju tych obszarów oraz poczucia bezpieczeństwa konsumentów w poszczególnych państwach członkowskich.

Co ważne, analizowane będą **pisma konsumentów i przedsiębiorców**, wpływające do UOKiK oraz innych organów. Tego typu sygnały również pozwalają na wytypowanie branż, w których sytuacja konsumentów wymaga wzmożonej uwagi oraz określenia najbardziej naglących problemów.

Warto przy tym dodać, że prowadzony będzie **stały monitoring mediów**, zmierzający do identyfikacji potencjalnych zagrożeń w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów, zwłaszcza w zakresie **reklamy wprowadzającej w błąd**. Szczególna uwaga zwracana będzie na przekazy, których adresatami są **duże grupy konsumentów**, a także **konsumenci wrażliwi** – np. osoby starsze i dzieci.

Monitoring reklam

UOKiK będzie bacznie monitorować jakość reklam przypominając konsumentom, że rzetelny przekaz powinien dostarczać informacji zgodnych z przepisami.

W związku z tym UOKiK z jednej strony będzie **wspierać rozwiązania samoregulacyjne w tym zakresie** – stosowania kodeksu dobrych praktyk, stanowiącego wykładnię postępowania dla przedsiębiorców. Z drugiej strony będzie prowadzić **odpowiednie działania edukacyjno-informacyjne**, uczulając konsumentów na niebezpieczeństwa wynikające z nieuczciwych reklam, a także **aktywnie monitorować ten obszar i wykorzystywać instrumenty władcze** w celu szybkiego eliminowania wykrytych nieprawidłowości. Natomiast w zakresie działań legislacyjnych UOKiK będzie wspierać rozwiązania dotyczące reklamy na rynku kredytów konsumenckich, których celem będzie zobowiązanie reklamodawców do przekazywania wszystkich wymaganych prawem informacji w sposób tak samo wyraźny, nie różnicując żadnej z nich pod względem wyeksponowania.

W szczególności na rynkach usług finansowych i ubezpieczeń kontrola reklam będzie dotyczyć podania informacji o stopie oprocentowania, całkowitym koszcie i kwocie zobowiązania, rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania, wszelkich dodatkowych opłatach (dotyczących np. rozpatrzenia wniosku za wydanie decyzji, wizyt przedstawiciela firmy u konsumenta) oraz sprawdzenia, czy treść proponowanej umowy jest zgodna z przekazem reklamowym, a także czy klient otrzymał i zapoznał się z formularzem informacyjnym przed podpisaniem umowy.

2. Aktywny konsument

Każdego miesiąca na rynek są wprowadzane nowe dobra i usługi, a konsumenci zasypywani są informacjami na ich temat w reklamach. Coraz więcej Polaków dokonuje zakupów *on-line* i coraz szybciej podejmują oni decyzje zakupowe, mniej czasu poświęcając na dokładne sprawdzenie oferty czy warunków umowy. Konsekwencje takiego postępowania są często kosztowne i długotrwałe.

Dynamiczny, szybko zmieniający się rynek wymusza zmianę postawy konsumenckiej – bierna wypierana jest przez aktywną. Aktywny konsument **samodzielnie**

poszukuje informacji przed zakupem, a w przypadku problemów z towarem lub usługą chce korzystać z szybkich, tanich i skutecznych narzędzi dochodzenia roszczeń. Działania UOKiK będą wychodzić naprzeciw tym tendencjom. Należy bowiem ograniczać sytuacje, w których konsument nie korzysta z możliwości podjęcia samodzielnych działań chroniących jego interesy.

Wzmocnione mechanizmy pozasądowego rozwiązywania sporów

Wyzwaniem rozwijającego się rynku jest zapewnienie instrumentów umożliwiających szybkie rozwiązywanie sporów między konsumentami i przedsiębiorcami. Skutecznym i tanim środkiem mogą być tu pozasądowe formy ich rozwiązywania. Przyjęty w maju 2013 r. na poziomie unijnym pakiet regulacyjny, obejmujący dyrektywę ws. ADR¹⁵ oraz rozporządzenie ws. ODR¹⁶, zakłada stworzenie i zapewnienie dostępu do jednolitego systemu alternatywnego rozstrzygania sporów (ADR) we wszystkich państwach członkowskich.

System powinien objąć swym zakresem wszelkie zaistniałe na rynku wewnętrznym spory między konsumentem a przedsiębiorcą (dotyczące sprzedaży rzeczy i świadczenia usług), w tym wynikające z umów zawartych za pośrednictwem Internetu oraz z umów transgranicznych. Ponadto powinien mieć charakter całościowy, zapewniać pełny zasięg horyzontalny i być wolny od luk. Przeprowadzone analizy wskazują, że w Polsce najwłaściwszym modelem działania ADR będzie tzw. model mieszany, opierający się na organach odpowiedzialnych za prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych rynków, Inspekcji Handlowej oraz podmiotach niepublicznych.

Budowie systemu będą towarzyszyć działania informacyjno-edukacyjne, popularyzujące ideę ADR oraz zachęcające organizacje przedsiębiorców do tworzenia tego typu podmiotów.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.Urz. L 165 z 18 czerwca 2013 r.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz.Urz. L 165 z 18 czerwca 2013 r.

Sprawne procedury pozwów zbiorowych

Aktywność w zakresie grupowego dochodzenia roszczeń może skutecznie zniechęcać przedsiębiorców do naruszania zbiorowych interesów konsumentów. Konsumenci sami dostrzegają tę prawidłowość, co widoczne jest w dużej liczbie forów internetowych oraz blogów poświęconych aktualnym problemom konsumenckim.

W latach 2010-2013 do sądów wpłynęło łącznie 115 pozwów z wnioskiem o rozpatrzenie w postępowaniu grupowym. Od 2011 r. do 2013 r. zauważalny jest spadek ich liczby (2011 r. – 37, 2012 r. – 35, 2013 r. – 22). Dotychczas tylko jedno postępowanie zakończyło się prawomocnym wyrokiem; trwało ponad 1200 dni.

Obowiązujące rozwiązania prawne, przewidziane ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, nie sprzyjają jednak wykorzystywaniu tego mechanizmu. Postępowania grupowe to złożony, wieloetapowy proces wymagający istotnego zaangażowania organizacyjnego, co zniechęca do dochodzenia roszczeń w tym trybie.

Konieczność zwiększenia skuteczności grupowego dochodzenia roszczeń została dostrzeżona także na poziomie unijnym. W zaleceniu KE¹⁷ wskazano, że ochrona konsumentów stanowi jedną z podstawowych dziedzin, w której możliwość zbiorowego egzekwowania praw ma szczególną wartość.

Usprawnienie tej procedury powinno w szczególności dotyczyć przyspieszenia postępowania, poszerzenia katalogu podmiotów mogących być reprezentantami grupy, uproszczenia procedury ogłoszeń, czy też umożliwienia zakończenia procedury w trybie pozasądowego rozwiązania sporów¹⁸.

Niezależnie od działań legislacyjnych, obserwacje UOKiK wskazują, że skorelowanie większej aktywności dochodzenia roszczeń indywidualnych z działaniami

¹⁷ Zalecenie KE z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii (2013/396/UE), Dz.Urz. L 201/60 z 26 lipca 2013 r.

¹⁸ Należy zgodzić się z postulatami wskazanymi w *Raporty, opinie, sprawozdania: Pozwy grupowe – doświadczenia po czterech latach*, dr M. Niedużak, M. Szwał, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, czerwiec 2014 r.

władczymi organów mogłoby zwiększyć efektywność eliminowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dlatego też UOKiK będzie zachęcać organizacje konsumenckie, konsumentów i ich rzeczników, aby równolegle z działaniami władczymi podejmowali starania zmierzające do uzyskania dla poszkodowanych stosownej rekompensaty z powodu zastosowania szkodliwej praktyki lub niedozwolonego postanowienia umownego.

Jeżeli konsument poniósł realną stratę finansową w związku ze stosowaniem niedozwolonych praktyk lub zakazanych klauzul, powinien mieć **instrumenty pozwalające na uzyskanie realnej rekompensaty**. Sprawnie działająca instytucja pozwów zbiorowych może stać się narzędziem służącym dochodzeniu roszczeń, jak i instrumentem o charakterze prewencyjnym.

Ostrzeżenia konsumenckie

Znowelizowana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła instytucję publicznych ostrzeżeń o podejrzeniu stosowania przez przedsiębiorców **szczególnie niebezpiecznych praktyk** naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jest to dodatkowe zabezpieczenie, dające słabszym uczestnikom rynku czas na reakcję i zapobiegające szkodliwym skutkom tych praktyk.

Warto podkreślić, że niezależnie od nowych narzędzi, na rynkach usług finansowych nadal będzie funkcjonować system publicznych ostrzeżeń Komisji Nadzoru Finansowego.

3. Siła informacji

Dobrobyt konsumentów w dużej mierze zależy od trafności ich własnych decyzji zakupowych – nieznający swoich praw konsumenci nie są w stanie dokonać **prawidłowej oceny ryzyka i optymalnych wyborów**. Przykładowo brak świadomości szczególnej ochrony przysługującej w przypadku zakupów na odległość sprawia, że kupujący zbyt często rezygnują z korzystnych opcji dostępnych w tej sytuacji.

Skuteczne informowanie konsumentów o przysługujących im prawach oraz pomocnych organizacjach wpłynie na wzmocnienie ich pozycji na rynku, zachęci do aktywności i otwartości na innowacje oraz dostosuje ich zachowania do

zmieniających się wzorców konsumpcji. Jednocześnie konsumenci powinni wiedzieć, że ich ochrona ma swoje granice i że sprzedawcom również przysługują określone prawa.

Świadomi konsumenci będą mogli samodzielnie identyfikować nieuczciwe praktyki handlowe oraz sprawnie egzekwować swoje prawa, co w konsekwencji wymusi zwiększenie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców.

Budowanie świadomości konsumenckiej

W ramach działań informacyjnych UOKiK będzie promować uwzględnianie przez przedsiębiorców w strategiach marketingowych **dbałości o prawa konsumentów** oraz **gotowości do polubownego rozwiązywania sporów**, akceptując jednocześnie konieczność **faktycznego realizowania przez nich przyjętych na siebie zobowiązań**. Ze względu na różnorodny charakter grupy docelowej, inicjatywy te będą dostosowane do potrzeb i typu percepcji poszczególnych adresatów.

Ponadto UOKiK będzie rozpowszechniać komunikaty dotyczące postępowań, decyzji oraz badań rynku. Przybliży także różnym grupom podmiotów obowiązujące i zmieniające się regulacje: przepisy ustawy o prawach konsumentów, przepisy znowelizowanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przepisy implementujące dyrektywę ADR oraz zmiany w zakresie modelu postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

UOKiK będzie również stale informować, jakich praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uczestnicy rynku powinni się **wystrzegać** oraz które produkty wprowadzone do obrotu zostały uznane za **niebezpieczne**.

Zakres publikacji UOKiK będzie obejmować wychodzące naprzeciw bieżącym problemom konsumentów informacje o działaniach skorelowanych z procesem legislacyjnym oraz orzecznictwem UOKiK; dotyczyć też będzie ostrzeżeń dla konsumentów o potencjalnych zagrożeniach (publikowanych za pośrednictwem strony internetowej organu).

W celu dotarcia do szerokiej grupy odbiorców działania informacyjne będą realizowane za pośrednictwem różnych kanałów, m.in. poprzez:

- **współpracę z mediami** – komunikaty prasowe, komunikaty audio i wideo, udział ekspertów w audycjach radiowych i telewizyjnych;
- **konferencje, debaty, warsztaty, seminaria** z udziałem ekspertów, konsumentów, przedsiębiorców oraz przedstawicieli administracji; transmitowane *on-line*; zapis wideo udostępniony na stronie www.uokik.gov.pl;
- **bezpłatne publikacje** w wersji drukowanej i elektronicznej – dostępne na stronach www.uokik.gov.pl oraz www.prawakonsumenta.uokik.gov.pl;
- **kampanie informacyjne**: radiowe, telewizyjne, internetowe (np. kampania banerowa, reklama w wyszukiwarkach), z użyciem narzędzia lokowania produktu w serialach.

W działania podnoszące świadomość konsumencką włączą się również **inne organy państwowe** należące do sieci na rzecz konkurencji i konsumentów, w zakresie odpowiednim do ich kompetencji. W obszarze usług finansowych Ministerstwo Finansów będzie prowadzić kampanie społeczne, a Komisja Nadzoru Finansowego będzie organizować seminaria skierowane do profesjonalistów i akademików. Działania edukacyjne w zakresie usług telekomunikacyjnych za pośrednictwem Centrum Informacji Konsumenckiej prowadzić będzie Urząd Komunikacji Elektronicznej. Urząd Regulacji Energetyki planuje prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych na temat praw odbiorców energii elektrycznej i gazu. Urząd Transportu Kolejowego będzie prowadzić strony internetowe upowszechniając wiedzę w zakresie praw pasażerów. Ministerstwo Edukacji Narodowej kontynuować będzie upowszechnianie wiedzy na temat praw konsumenckich poprzez działania za pośrednictwem Krajowego Ośrodka Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej. Ministerstwo Sprawiedliwości będzie kontynuować działania zmierzające do zapewnienia uczestnikom rynku i praktykom dostępu do orzecznictwa sądów powszechnych, w szczególności sądów niższych instancji.

Konsument wrażliwy

UOKiK oraz pozostałe podmioty wchodzące w skład sieci na rzecz konkurencji i konsumentów będą stać na straży interesów konsumentów wrażliwych, w szczególności **seniorów i dzieci**.

Struktura demograficzna ludności, zarówno w Polsce i Europie, wskazuje na spadek liczby narodzin, przy jednoczesnym systematycznym wzroście liczby osób starszych. **Rosnąca złożoność rynków oraz utrudnienia w dostępie i ocenie ofert w systemie cyfrowym** dodatkowo wpływają na osłabienie pozycji konsumentów wrażliwych. Konsument ci mogą napotykać trudności w dostępie do danych oraz w wybraniu spośród ofert rynkowych tych, które odpowiadają ich oczekiwaniom.

Według prognoz GUS odsetek mieszkańców Polski, którzy przekroczyli wiek 65 lat zwiększy się z 13% w roku 2010 do 23% w 2035 r.

Przedsiębiorcy dostosowują oferty produktów i usług do potrzeb starszych konsumentów wykorzystując różne kanały informacyjne i techniki sprzedaży. Jednakże w tym procesie adaptacyjnym przedsiębiorcy czasami uciekają się do stosowania manipulacji w celu dokonania transakcji. Celem UOKiK jest wykształcenie w osobach w wieku senioralnym postawy konsumenta **świadomie podejmującego decyzje** oraz **zorientowanego, gdzie może uzyskać poradę lub pomoc** w przypadku wątpliwości lub sporu. Od wielu lat rzecznicy konsumentów sygnalizują, że problem z umowami zawieranymi poza lokalem przedsiębiorstwa często dotyczy osób starszych, które pod wpływem skutecznej perswazji przedstawicieli firm oferujących swoje wyroby na różnego rodzaju pokazach i spotkaniach, mogą dokonać nieprzemyślanych zakupów. Przy podejmowaniu działań w tym obszarze kluczową kwestią będzie zindywidualizowane podejście do określonej grupy konsumentów. Uwzględniane będą sposoby komunikacji, których skuteczność została potwierdzona (np. uniwersytetów trzeciego wieku, klubów seniora), ale rozważana będzie także możliwość wykorzystania nowych dróg dostępu (np. parafii).

Kampanie UOKiK adresowane do dzieci i młodzieży mają natomiast na celu budowanie świadomości przysługujących im praw oraz kształtowania postaw konsumenckich na możliwie najwcześniejszym etapie edukacji. Istotna jest tu

kwestia **ochrony dzieci przed reklamą wprowadzającą w błąd**, dostępną także w wersji cyfrowej oraz pozycja małoletnich dokonujących zakupu treści cyfrowych *on-line*. W trakcie kampanii skierowanych do młodych konsumentów należy zachęcać dzieci do dzielenia się nabytą wiedzą i spostrzeżeniami ze starszymi członkami rodziny¹⁹.

Wzmacnianie i rozwój poradnictwa

Na dynamicznie rozwijających się rynkach sprzedaży produktów i usług dostrzegalna jest stała potrzeba zapewnienia łatwej dostępności informacji o prawach przysługujących konsumentom. Rosnąca liczba spraw i problemów w tym obszarze powoduje konieczność wykorzystania przez podmioty i organizacje zajmujące się ochroną konsumentów w Polsce **nowych kanałów dotarcia do potrzebnej wiedzy**.

Sposób przekazu oraz zakres dostępnych informacji i bezpośredniej pomocy powinny być zróżnicowane pod względem organizacyjnym i tematycznym. Tym samym zapewniane będzie wsparcie w uzyskaniu informacji o uprawnieniach konsumentów w transakcjach transgranicznych oraz krajowych, dotyczących różnych branż, usług i towarów, przy wykorzystaniu różnorodnych metod – od dedykowanych **infolinii konsumenckich**, odpowiednich **platform internetowych**, po tradycyjny, **bezpośredni kontakt**.

Z danych statystycznych wynika, że na pierwszej linii działań z zakresu poradnictwa konsumenckiego znajduje się sieć **370 rzeczników konsumentów**, którzy regularnie udzielają/wykonują **rocznie 450 tys. porad/interwencji**²⁰. Realizacja ich ustawowych zadań powinna przebiegać przy **dwutorowej współpracy** z odpowiednimi organami administracji rządowej.

Po pierwsze UOKiK będzie kontynuować działania ukierunkowane na podwyższanie świadomości społecznej co do roli, którą rzecznicy odgrywają w kreowaniu bezpiecznego dla konsumentów rynku, a także współpracę przy szkoleniach dla rzeczników.

¹⁹ Jako przykład takiej kampanii można wskazać cykliczną Olimpiadę Wiedzy Konsumenckiej organizowaną przez Delegaturę UOKiK w Poznaniu, której już dziesiąta edycja potwierdza słuszność tego kierunku promowania wiedzy i postaw konsumenckich wśród dzieci i młodzieży.

²⁰ Zgodnie ze *Sprawozdaniem z działania powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów*, w 2013 r. przez rzeczników konsumentów udzielonych było 443 356 porad, a w 2012 r. – 444 391.

Po drugie UOKiK będzie dążyć do budowy **skutecznej platformy współpracy** pomiędzy rzecznikami a organami i podmiotami wchodzącymi w skład systemu ochrony konsumentów. Rzecznicy i organizacje konsumenckie powinni w szczególności aktywnie uczestniczyć w inicjowaniu zmian legislacyjnych oraz w opiniowaniu aktów prawnych dotyczących problematyki ochrony konsumentów.

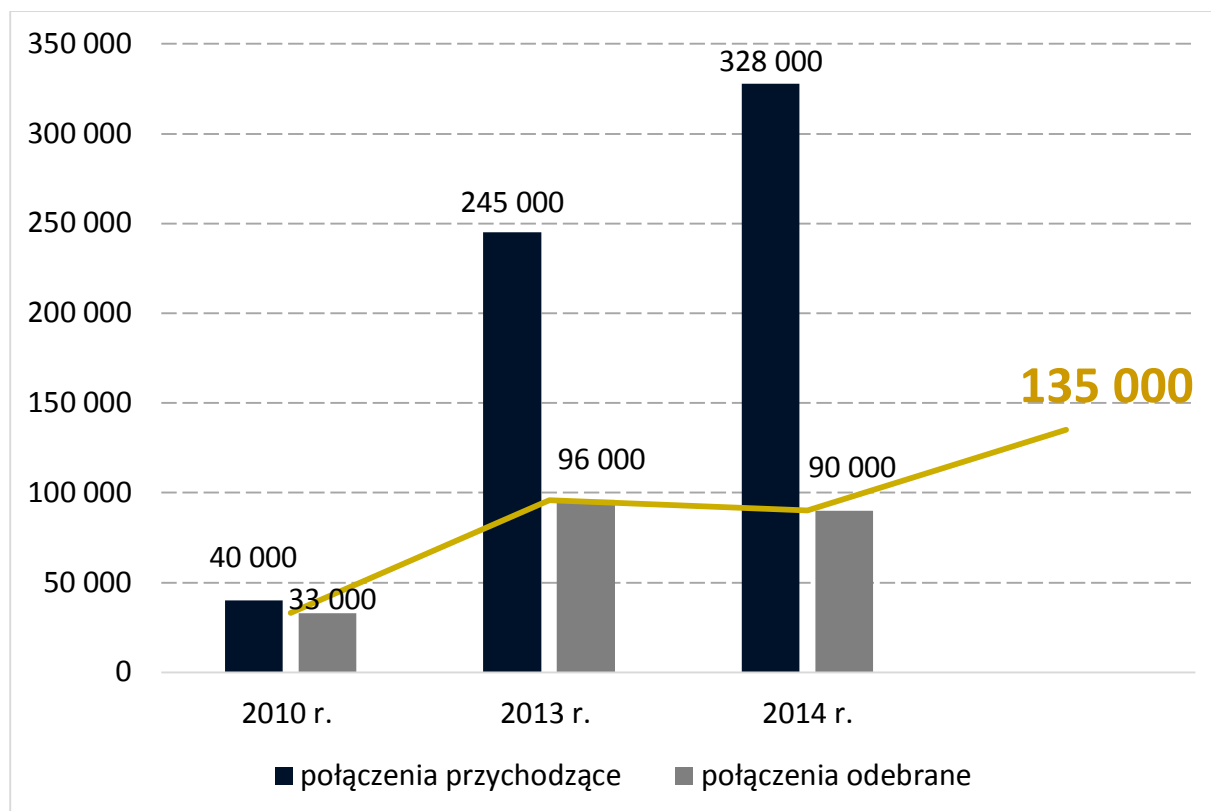
Z doświadczeń nabytych w trakcie realizacji poprzednich programów rządowych w tym obszarze, wynika, że w okresie obowiązywania niniejszej *Polityki* zasadne będzie **wykorzystanie potencjału organizacji konsumenckich w zakresie monitorowania rynku w większym niż dotychczas stopniu**. W szczególności UOKiK będzie zwracać się do organizacji konsumenckich o informacje dotyczące zagrożeń pojawiających się na rynku, a otrzymane dane będą wykorzystywane w toku bieżącej działalności organu, zwłaszcza w kontekście identyfikacji sektorów o istotnym znaczeniu dla ochrony konsumentów.

W aspekcie transgranicznych relacji handlowych wyjątkowo istotną rolę odgrywa Europejskie Centrum Konsumenckie, należące do ECC-NET. Zapewnia ono wsparcie w zakresie informacji dotyczących standardów ochrony konsumenta na rynku wewnętrznym UE. Wspiera też konsumentów w dochodzeniu roszczeń wobec przedsiębiorców mających siedzibę w Unii Europejskiej, Norwegii i Islandii.

Rosnąca liczba skarg konsumentów powoduje konieczność wykorzystania przez właściwe podmioty nowych kanałów przekazu. Należy zaliczyć do nich infolinię konsumencką oraz Konsumenckie Centrum E-mailowe „e-poradnictwo”.

Infolinia konsumencka – ma na celu, zapewnienie **pod jednym numerem telefonu bezpłatnego poradnictwa**. Jeśli zgłoszona sprawa nie może zostać skutecznie rozwiązana w kontakcie telefonicznym, konsultant udziela konsumentowi informacji o właściwych w jego sprawie podmiotach świadczących pomoc prawną. Ze względu na rosnące zainteresowanie poradnictwem za pośrednictwem tego kanału, UOKiK będzie dążyć do doskonalenia jego funkcjonowania co przełoży się na krótszy czas oczekiwania na połączenie z konsultantem i wzrost liczby udzielonych porad.

Rysunek 17. Dane dotyczące połączeń przychodzących oraz odebranych w ramach infolinii konsumenckiej w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne.

Konsumenckie Centrum E-mailowe „e-poradnictwo” – za pośrednictwem tej platformy każdy konsument może skorzystać z **bezpłatnej porady prawnej**, której e-mailowo udziela mu doświadczeni konsultanci. Zadanie to, w zależności od dostępności środków finansowych, będzie kontynuowane w kolejnych latach realizacji *Polityki*.

Od lipca 2012 r. do grudnia 2013 r. (z 2,5 miesięczną przerwą w tym okresie) udzielono ponad **37 000 porad**, co daje ok. 2 300 porad miesięcznie. W 2015 r. szacuje się **wzrost tej liczby około 10%**.

UOKiK będzie również kontynuować współpracę z organizacjami konsumenckimi, polegającą przede wszystkim na zlecaniu działań z zakresu udzielania porad konsumenckich.

Nadmienić należy, że specjalistyczne poradnictwo dotyczące odpowiednich obszarów gospodarki w dalszym ciągu będą prowadzić i rozwijać:

- Rzecznik Ubezpieczonych – w zakresie ubezpieczeń;
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego – w zakresie produktów oferowanych przez podmioty nadzorowane przez KNF;
- Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – w zakresie ochrony danych osobowych;
- Punkt Informacyjny dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych przy Urzędzie Regulacji Energetyki – w zakresie energii elektrycznej i gazu;
- Centrum Informacji Konsumenckiej przy Urzędzie Komunikacji Elektronicznej – w zakresie usług telekomunikacyjnych;
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – w sprawach skarg dotyczących programu lub reklam emitowanych przez nadawców radiowych i telewizyjnych (istnieje możliwość złożenia skargi na specjalnym formularzu dostępnym na stronie internetowej);
- Urząd Transportu Kolejowego – w ramach pomocy pasażerom prowadzi portale z poradami dla korzystających z transportu kolejowego i udziela informacji na temat praw podróżnych.



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa
www.uokik.gov.pl