



***POLITYKA KONKURENCJI
NA LATA 2014–2018***

Warszawa 2014

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	6
----------------------------	----------

WSTĘP.....	8
-------------------	----------

I. ISTOTA I CELE POLITYKI KONKURENCJI.....	10
---	-----------

1. Konkurencja w gospodarce a polityka konkurencji.....	10
2. System ochrony konkurencji w Polsce	14
3. Cele polityki konkurencji państwa.....	18
4. Struktura Polityki konkurencji na lata 2014-2018 oraz jej związki z dokumentami strategicznymi.....	23

II. PRIORYTETY HORYZONTALNE — OCHRONA I WSPIERANIE KONKURENCJI W GOSPODARCE	27
--	-----------

Priorytet 1: Zwiększanie skuteczności zwalczania antykonkurencyjnych porozumień ..	27
---	-----------

Działanie 1: Intensyfikacja zwalczania zmów przetargowych.....	28
Działanie 2: Rozszerzanie współpracy z przedsiębiorcami — nowa forma programu leniency	33
Działanie 3: Wdrażanie kar na osoby fizyczne jako nowego narzędzia zwalczania zmów ...	37
Działanie 4: Doskonalenie technik wykrywania antykonkurencyjnych porozumień	40
Działanie 5: Weryfikacja i uaktualnienie systemu wyłączeń grupowych w polskim prawie antymonopolowym	41
Działanie 6: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące antykonkurencyjnych porozumień.....	43

Priorytet 2: Bardziej efektywne eliminowanie nadużywania pozycji dominującej	46
---	-----------

Działanie 1: Monitorowanie rynków regionalnych w celu eliminacji nadużyć przez lokalnych dominatorów i monopolistów.....	48
Działanie 2: Szersze użycie zobowiązań w eliminacji praktyk eksploatacyjnych.....	54
Działanie 3: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące nadużywania pozycji dominującej.....	57

Priorytet 3: Usprawnianie procesu kontroli koncentracji.....	58
---	-----------

Działanie 1: Zmiany w procedurze kontroli koncentracji	59
Działanie 2: Zmiany w procedurze rozpatrywania koncentracji na poziomie unijnym	63
Działanie 3: Dostosowanie metodologii rozpatrywania koncentracji do nowej procedury oraz zmian w gospodarce.....	65
Działanie 4: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące kontroli koncentracji	67

Priorytet 4: Podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji.....	67
---	-----------

<i>Działanie 1: Wdrażanie nowych rozwiązań służących walce z praktykami antykonkurencyjnymi</i>	<i>68</i>
<i>Działanie 2: Diagnozowanie stanu konkurencji na rynkach w celu poprawy ich funkcjonowania</i>	<i>73</i>
<i>Działanie 3: Zwiększanie roli prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji</i>	<i>74</i>
<i>Działanie 4: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne mające na celu podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji</i>	<i>76</i>
Priorytet 5: Zwiększanie poziomu konkurencji w systemie zamówień publicznych	81
<i>Działanie 1: Intensyfikacja działań edukacyjno-szkoleniowych promujących konkurencję przy udzielaniu zamówień w drodze przetargów</i>	<i>82</i>
<i>Działanie 2: Zmiany w prawie mające na celu zwiększenie konkurencji w postępowaniach przetargowych</i>	<i>83</i>
<i>Działanie 3: Kontynuacja prac związanych z informatyzacją zamówień publicznych</i>	<i>86</i>
Priorytet 6: Rozwijanie systemu monitorowania pomocy publicznej	88
<i>Działanie 1: Wdrożenie, do praktyki krajowej rozwiązań przyjętych na szczeblu unijnym w ramach kompleksowej modernizacji prawa pomocy publicznej</i>	<i>89</i>
<i>Działanie 2: Zapewnienie zgodności wydatkowania środków z funduszy unijnych, w ramach perspektywy 2014–2020, z prawem unijnym dotyczącym pomocy publicznej</i>	<i>93</i>
<i>Działanie 3: Zakończenie wdrażania centralnego rejestru pomocy de minimis</i>	<i>94</i>
Priorytet 7: Wspieranie konkurencji poprzez współpracę międzynarodową	96
<i>Działanie 1: Działania na arenie międzynarodowej w obszarze ochrony konkurencji</i>	<i>96</i>
<u>III. PRIORYTETY SEKTOROWE — TWORZENIE I ROZWIJANIE KONKURENCJI W GOSPODARCE</u>	<u>99</u>
Priorytet 1: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym	100
<i>Działanie 1: Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej</i>	<i>103</i>
<i>Działanie 2: Optymalizacja gospodarki widmem częstotliwości</i>	<i>106</i>
<i>Działanie 3: Aktywna działalność edukacyjna skierowana do otoczenia biznesowego w sektorze telekomunikacyjnym</i>	<i>107</i>
<i>Działanie 4: Tworzenie otoczenia regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym</i>	<i>108</i>
<i>Działanie 5: Prowadzenie analiz i monitorowanie rynku telekomunikacyjnego</i>	<i>110</i>
<i>Działanie 6: Działania edukacyjno-informacyjne w sektorze telekomunikacyjnym</i>	<i>111</i>
Priorytet 2: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorze energetycznym	114
<i>Działanie 1: Monitorowanie hurtowego rynku obrotu energią elektryczną</i>	<i>117</i>
<i>Działanie 2: Prace umożliwiające odejście od zatwierdzania taryf na obrót energią elektryczną w grupie taryfowej G</i>	<i>118</i>

<i>Działanie 3: Wspieranie rozwoju hurtowego rynku gazu w Polsce</i>	<i>119</i>
<i>Działanie 4: Prace umożliwiające uwolnienie cen gazu dla odbiorców komercyjnych i gospodarstw domowych.....</i>	<i>120</i>
<i>Działanie 5: Aktywne uczestnictwo w strukturach biorących udział w tworzeniu i wdrażaniu zharmonizowanych zasad rynku gazu oraz wykonanie zadań ciążących na regulatorze — w procesie integracji regionalnych rynków energii elektrycznej i gazu</i>	<i>122</i>
Priorytet 3: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w transporcie kolejowym	125
<i>Działanie 1: Opracowanie i wdrożenie IV pakietu kolejowego oraz innych aktów prawa europejskiego</i>	<i>127</i>
<i>Działanie 2: Wspieranie konkurencji w ramach organizacji świadczenia usług publicznych w pasażerskich przewozach kolejowych</i>	<i>129</i>
<i>Działanie 3: Kontynuacja przekształceń organizacyjnych i własnościowych w grupie kapitałowej PKP</i>	<i>130</i>
<i>Działanie 4: Działalność edukacyjna promująca rozwój konkurencji w sektorze kolejowym</i>	<i>131</i>
Priorytet 4: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w transporcie lotniczym	132
<i>Działanie 1: Zwiększenie przepustowości infrastruktury portów lotniczych oraz jakości usług, oferowanych pasażerom, poprzez wdrożenie inicjatyw związanych z pakietem lotniskowym.....</i>	<i>134</i>
<i>Działanie 2: Wdrożenie inicjatyw związanych z Jednolitą Europejską Przestrzenią Powietrzną (Pakiet SES2+)</i>	<i>136</i>
<i>Działanie 3: Wdrożenie nowych wytycznych UE dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych</i>	<i>137</i>
Priorytet 5: Rozwijanie konkurencji w usługach pocztowych	139
<i>Działanie 1: Zapewnienie świadczenia powszechnej usługi pocztowej oraz właściwego finansowania tej usługi</i>	<i>140</i>
<i>Działanie 2: Zapewnienie niedyskryminującego dostępu do elementów infrastruktury pocztowej.....</i>	<i>142</i>
Priorytet 6: Rozwijanie konkurencji w usługach płatniczych	144
<i>Działanie 1: Zapewnienie właściwego funkcjonowania regulacji opłat interchange w czterostronnych systemach kartowych</i>	<i>146</i>
<i>Działanie 2: Zapewnienie prokonkurencyjnych warunków rozwoju rynku płatności</i>	<i>147</i>
<u>PODSUMOWANIE</u>	<u>150</u>
<u>ZALĄCZNIK: HARMONOGRAM REALIZACJI PRIORYTETÓW POLITYKI KONKURENCJI NA LATA 2014–2018</u>	<u>153</u>

WYKAZ SKRÓTÓW

BZP	Biuletyn Zamówień Publicznych
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ECA	European Competition Authorities (Sieć Europejskich Organów ds. Konkurencji)
ECN	European Competition Network (Europejska Sieć Konkurencji)
ICN	International Competition Network (Międzynarodowa Sieć Konkurencji)
JST	Jednostka administracji samorządowej
KE	Komisja Europejska
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
MF	Ministerstwo Finansów
MG	Ministerstwo Gospodarki
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
NBP	Narodowy Bank Polski
OECD	Organisation of Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
Pzp	Prawo zamówień publicznych
RIPOK	Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SOKiK	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TGE	Towarowa Giełda Energii
TPA	Third party access (dostęp osób trzecich) ¹
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UTK	Urząd Transportu Kolejowego

¹ Zasada dostępu do elementów infrastrukturalnych opierająca się na założeniu, iż każde przedsiębiorstwo powinno mieć równy dostęp do obszarów monopolu naturalnego. Stosowanie zasady TPA jest szczególnie istotne, gdy na rynku występuje przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo.

ULC

Urząd Lotnictwa Cywilnego

UZP

Urząd Zamówień Publicznych

WSTĘP

Rządowa *Polityka konkurencji na lata 2014–2018* wskazuje na najistotniejsze kwestie warunkujące rozwój i ochronę konkurencji w polskiej gospodarce w ciągu najbliższych pięciu lat. Konkurencja rynkowa, obok odpowiedniego otoczenia instytucjonalno-prawnego, jest bowiem kluczowym elementem sprawnie funkcjonującego państwa. Stanowi dźwignię rozwoju i wzrostu, stymuluje przedsiębiorców do działania, podnosi efektywność, a także kreuje warunki dla rozwoju innowacji. W efekcie tworzy nowe miejsca pracy, wymusza spadek cen i daje większy wybór dóbr i usług. Dlatego tak istotne jest skuteczne i konsekwentne zapobieganie oraz eliminowanie wszelkich przejawów zaburzenia rywalizacji rynkowej.

Konkurencja nie jest jednak wartością samą w sobie, będącą ostatecznym celem interwencji podejmowanych przez władze publiczne. Przeciwnie, finalnym beneficjentem funkcjonowania niezakłóconej konkurencji na rynku są zawsze konsumenci, jako najsłabsze ogniwo łańcucha wymiany dóbr i usług. Konkurencja służy konsumentom, a jej ochrona ma uzasadnienie jedynie wtedy, gdy jest sprawowana w interesie publicznym i w ostatecznym rozrachunku korzystają na niej wszyscy.

Naturalnym wydaje się więc fakt, że wypracowując coraz wyższe standardy, urzędy antymonopolowe na całym świecie dostrzegają potrzebę uwzględnienia interesów konsumentów przy realizacji polityki konkurencji. Coraz częściej przejawia się to reformą instytucjonalną w poszczególnych systemach. Tymczasem polski organ łączy w sobie obie kompetencje od blisko 20 lat.

Połączenie polityki antymonopolowej oraz zagadnień konsumenckich pozwala osiągnąć efekt synergii — każde podejmowane przez Urząd działanie uwzględnia oba aspekty, dzięki czemu możliwe jest bardziej efektywne uzyskanie pożądanego stanu ochrony wszystkich uczestników rynku. Ze względu na horyzontalne kompetencje, jakie ustawodawca przyznał Prezesowi UOKiK, możliwe jest spojrzenie na relację przedsiębiorca-klient z szerszej perspektywy. Istotna z punktu widzenia ochrony konsumentów jest także, unikatowa jak na standardy europejskie, struktura Urzędu. Dzięki istnieniu dziewięciu delegatur terenowych Prezes UOKiK ma możliwość eliminowania niedozwolonych praktyk w obu obszarach

również na rynkach o zasięgu lokalnym, co ma przełożenie na całą gospodarkę i czyni te działania jeszcze bardziej skutecznymi.

Powyższe powinno znajdować odzwierciedlenie w dokumentach rządowych wyznaczających strategiczne kierunki działań w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów. Stąd też idea opracowania i wdrożenia równolegle *Polityki konkurencji na lata 2014–2018* oraz *Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*, wyznaczających cele, które powinny być realizowane przez wszystkie instytucje odpowiedzialne za te obszary — w tym UOKiK oraz regulatorów rynku.

Współzależność obu strategii jest konsekwencją potrzeby monitorowania rynku i zachowań działających na nim przedsiębiorców z dużo szerszej perspektywy. Jednoczesne sprawowanie nadzoru nad prawidłowym rozwojem konkurencji oraz kontrolowanie przestrzegania przez przedsiębiorców praw konsumentów daje Prezesowi UOKiK możliwość oceny wpływu podejmowanych decyzji na każdą z tych sfer.

Niniejszy dokument określa *Priorytety* horyzontalne, mające na celu zwiększenie skuteczności zwalczania nielegalnych praktyk i podwyższenie poziomu konkurencji w polskiej gospodarce oraz *Priorytety* sektorowe, które wyznaczają działania mające stymulować i zapewniać rozwój konkurencji na rynkach, na których jest ona wciąż na niesatysfakcjonującym poziomie. *Polityka konkurencji na lata 2014–2018* jednocześnie uwzględnia stopień realizacji założeń analogicznych dokumentów opracowanych w latach ubiegłych oraz wyznacza kolejne działania, bazując na doświadczeniu i obserwacjach organu antymonopolowego.

O tym natomiast, że działania Urzędu podejmowane na gruncie obowiązujących przepisów służą ochronie konsumentów, świadczy zarówno dotychczasowa praktyka UOKiK jak i orzecznictwo sądowe.

I. ISTOTA I CELE POLITYKI KONKURENCJI

1. Konkurencja w gospodarce a polityka konkurencji

System gospodarki rynkowej, czyli gospodarki, w której alokacja zasobów czynników wytwórczych pomiędzy alternatywne możliwości ich wykorzystania, a także podział wytworzonych produktów pomiędzy poszczególne jednostki, dokonuje się głównie za pośrednictwem rynku, opiera się na dwóch filarach: swobodzie działalności gospodarczej i mechanizmie konkurencji na rynku. Swoboda działalności gospodarczej polega na tym, że przedsiębiorcy mają wolność podejmowania ryzyka i czerpania korzyści z dokonywania decyzji biznesowych. Rynek jako mechanizm alokacji zasobów jest jednak efektywny jedynie w warunkach istnienia konkurencji. Wyłącznie w przypadku konkurencji o klienta na producentach wywierana jest presja stymulująca obniżanie przez nich cen, rozwijanie oferowanych dóbr oraz ograniczanie kosztów prowadzenia działalności. To dzięki konkurencji indywidualnie opłacalne i racjonalne decyzje podmiotów gospodarczych skutkują efektywną alokacją czynników wytwórczych. Tym samym jest ona niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego i wzrostu efektywności gospodarki. Konkurencja jest także gwarantem sprawiedliwego podziału nadwyżki pomiędzy konsumentów a producentów. Wszystko powyższe sprawia, iż w przyjętym w Konstytucji systemie społecznej gospodarki rynkowej, istnieje konieczność zapewnienia warunków funkcjonowania konkurencji.

Zasadność prowadzenia polityki konkurencji przez władze wykonawcze jest pochodną ogólnej kwestii celowości wpływu państwa na gospodarkę. W przypadku braku zainteresowania państwa tym zagadnieniem, istnienie konkurencji na wielu rynkach mogłoby być zagrożone. Przedsiębiorcy mają na celu maksymalizację swojego zysku. Optymalnymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej dla większości z nich jest brak konkurencji. Stan taki można osiągnąć poprzez koncentrację (łączenie przedsiębiorstw), skutkującą powstaniem jednego producenta lub poprzez zawieranie porozumień eliminujących konkurencję. W efekcie tego typu działań zwiększają się zyski indywidualnych przedsiębiorców kosztem zmniejszenia efektywności alokacji zasobów, co skutkuje wyższymi cenami dla konsumentów, niższą jakością produktów i obniżeniem bodźców do innowacji w stosunku do efektywnie funkcjonującej konkurencji rynkowej.

Kolejnym zagrożeniem dla konkurencji jest istnienie rynków, na których korzyści skali są na tyle duże, że racjonalnym jest istnienie jedynie jednego dużego producenta. Przedsiębiorstwo takie w sposób naturalny eliminować będzie swoich konkurentów, którzy produkując mniejsze ilości dóbr nie są w stanie osiągnąć podobnego poziomu kosztów. Producent, który na skutek powyższych zależności staje się tzw. naturalnym monopolistą może nadużywać posiadanej pozycji rynkowej, tak poprzez stosowanie nieuczciwych wobec swoich klientów warunków sprzedaży, jak i poprzez przenoszenie swojej siły rynkowej na rynki powiązane, na których mogłaby funkcjonować efektywna konkurencja.

Innym źródłem zagrożeń dla poprawnego funkcjonowania konkurencji jest działalność organów państwa, dążących do eliminacji niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Rynek nie zawsze jest bowiem optymalnym sposobem na zapewnienie dostępu do dóbr i usług. Niektóre z nich, zwane publicznymi, muszą być zapewnione przez państwo, zaś inne, zwane społecznymi, uznawane są przez społeczeństwo za takie, które państwo powinno sfinansować i udostępnić obywatelom. Ponadto w czystej gospodarce rynkowej wiele gałęzi gospodarki generuje negatywne efekty zewnętrzne, takie jak np. zanieczyszczenie środowiska, które ograniczone być mogą jedynie na skutek interwencji państwa. Ingerencje państwa w gospodarce tłumaczone mogą być również potrzebą wyrównania szans osobom wchodzącym na rynek pracy jak również potrzebą stymulowania gospodarczego rozwoju jakiegoś regionu, wsparcia handlu zagranicznego czy też promowania nowoczesnych gałęzi przemysłu. Wszystkie wymienione wyżej przejawy zasadnych interwencji Państwa w gospodarkę rynkową mogą deformować lub ograniczać konkurencję i doprowadzać do sytuacji, w której na przykład podmioty otrzymujące wsparcie ze strony państwa związane z realizacją usług publicznych osiągnęłyby nieuzasadnioną przewagę nad swoimi konkurentami.

Powyższe przykłady wskazują, iż organy państwa muszą podejmować ciągłe wysiłki aby nie dopuścić do powstania sytuacji, w której konkurencja przestaje funkcjonować, a w przypadku, gdy istnienie konkurencji nie jest uzasadnione, by nie istniała możliwość nadużywania pozycji dominującej. Jednocześnie w związku z faktem, że nie na wszystkich rynkach poziom konkurencji jest satysfakcjonujący, zasadne są działania wspierające jej rozwój oraz likwidujące przeszkody zakłócające jej funkcjonowanie.

Dokument *Polityka konkurencji* jest rządowym programem rozwoju konkurencji, którego obowiązek przygotowania został nałożony na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w art. 31 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów² (dalej również: ustawa antymonopolowa lub *Ustawa*). Zgodnie z art. 29 przywołanej *Ustawy* Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. *Polityka konkurencji* nie stanowi jednak wyłącznie programu działania tego organu w zakresie ochrony konkurencji, ale przedstawia również plan dotyczący najistotniejszych zamierzeń innych organów, których działania mają doprowadzić do zwiększenia roli konkurencji w gospodarce, a w efekcie, większej jej efektywności.

Pomimo, że *Polityka konkurencji* jest dokumentem, który skupia się tylko na jednym aspekcie funkcjonowania gospodarki jakim jest rywalizacja pomiędzy podmiotami działającymi na rynku krajowym, to stanowi ona ważny element polityki gospodarczej państwa. Tak jak wspomniano na wstępie, rywalizacja ta jest bowiem fundamentem efektywnego funkcjonowania gospodarki rynkowej. W gospodarce tego typu jako anomalię traktuje się te jej obszary, gdzie konkurencja nie występuje, dlatego też strategia obejmująca działania zmierzające do tego, aby te obszary w jak najbardziej skuteczny sposób ograniczać, jest niezwykle ważną składową całości polityki gospodarczej państwa. O jej wadze świadczy również to, że jest dokumentem horyzontalnym, dotyczącym całości gospodarki, a nie tylko wybranych sektorów.

Gospodarka rynkowa jest trwałym składnikiem polskiej państwowości, ukształtowanej po roku 1989. Fakt ten znalazł odzwierciedlenie w najważniejszym dla ustroju Polski dokumencie jakim jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Art. 20 tego aktu prawnego stanowi, iż podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Dodatkowo w art. 22 Konstytucja wskazuje, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

² Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zasady dotyczące konkurencji w gospodarce, także do pewnego stopnia determinujące model ustroju gospodarczego państwa, są jednym z kluczowych elementów funkcjonowania wspólnego rynku w ramach Unii Europejskiej, który był już obecny w Traktacie Rzymskim, a obecnie jest zawarty w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³ (dalej także: TFUE). Wprowadzenie i rozwijanie wspólnych zasad dotyczących konkurencji w ramach unijnego *acquis communautaire* było niezbędne aby wspólny rynek mógł zaistnieć i efektywnie funkcjonować.

Wspomniany obowiązek przygotowywania przez Prezesa UOKiK rządowego programu rozwoju konkurencji jest realizowany poprzez okresowe sporządzanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów *Polityki konkurencji*. Ostatni taki dokument został przyjęty w roku 2011 i obejmował lata 2011–2013. Z uwagi na większą stabilizację w zakresie reguł funkcjonowania gospodarki, systematyczne zwiększanie się znajomości prawa konkurencji przez przedsiębiorców oraz długoterminowy charakter działań realizowanych w ramach *Polityki konkurencji*, niniejszym dokumentem postanowiono objąć szerszą perspektywę czasową, a mianowicie okres pięcioletni 2014–2018.

Polityka konkurencji jako dokument, jakkolwiek przybliży podstawowe cele polityki konkurencji państwa, to jednak przede wszystkim skupia się na wskazaniu najistotniejszych działań, których realizacja jest kluczowa dla realizacji tych celów. *Działania* te zostały pogrupowane i przedstawione w dalszej części dokumentu jako *Priorytety*. *Polityka* zakłada, że pozostałe, nie opisane w niej, działania dotyczące konkurencji, realizowane przez odpowiednie instytucje krajowe i unijne wynikają z obowiązującego w Polsce prawa krajowego (przede wszystkim ustawy antymonopolowej) oraz unijnego i nie wymagają szczegółowego przedstawiania.

Podkreślić należy, iż *Polityka konkurencji* związana jest także z ochroną konsumentów, których dobrobyt, jako ostatecznych odbiorców wielu dóbr, ulega zmniejszeniu w przypadku braku konkurencji. Tym samym, mówić można o synergii pomiędzy celami wyznaczanymi niniejszym dokumentem a przygotowywaną, również przez Prezesa UOKiK, *Polityką konsumenci*.

³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 1).

Planowanie działań z zakresu *Polityki konkurencji* wymaga również wzięcia pod uwagę celów i działań przewidzianych w *Polityce konsumenckiej*, jako że obie *Polityki*, w wielu miejscach, poruszają różne aspekty tych samych problemów, a działania w nich przewidziane mają charakter komplementarny. Szczególnie widoczne jest to w realizacji celów dotyczących konkurencji na rynkach w procesie liberalizacji, gdzie zachodzące zmiany, np. pojawianie się nowych konkurentów, a także nowych innowacyjnych rozwiązań, mimo że co do zasady korzystne dla konsumentów, może w początkowej fazie stwarzać im problemy.

2. System ochrony konkurencji w Polsce

Jak wynika z powyższego wprowadzenia, zadania związane z ochroną procesu konkurencji są wielowątkowe i obejmują w praktyce całą gospodarkę narodową. Skuteczne prowadzenie tak skomplikowanej i szerokiej, pod względem oddziaływania, polityki wymaga sprawnego funkcjonowania systemu organów władzy państwowej, świadomych roli swojej oraz innych podmiotów w tym systemie. Jedynie skoordynowane współdziałanie wszystkich podmiotów będących elementami systemu, pozwala na pełne wykorzystanie możliwości związanych z różnorodnością dostępnych narzędzi i zasobów wiedzy eksperckiej, w nim obecnych. Zarys systemu ochrony konkurencji w Polsce przedstawia schemat 1.

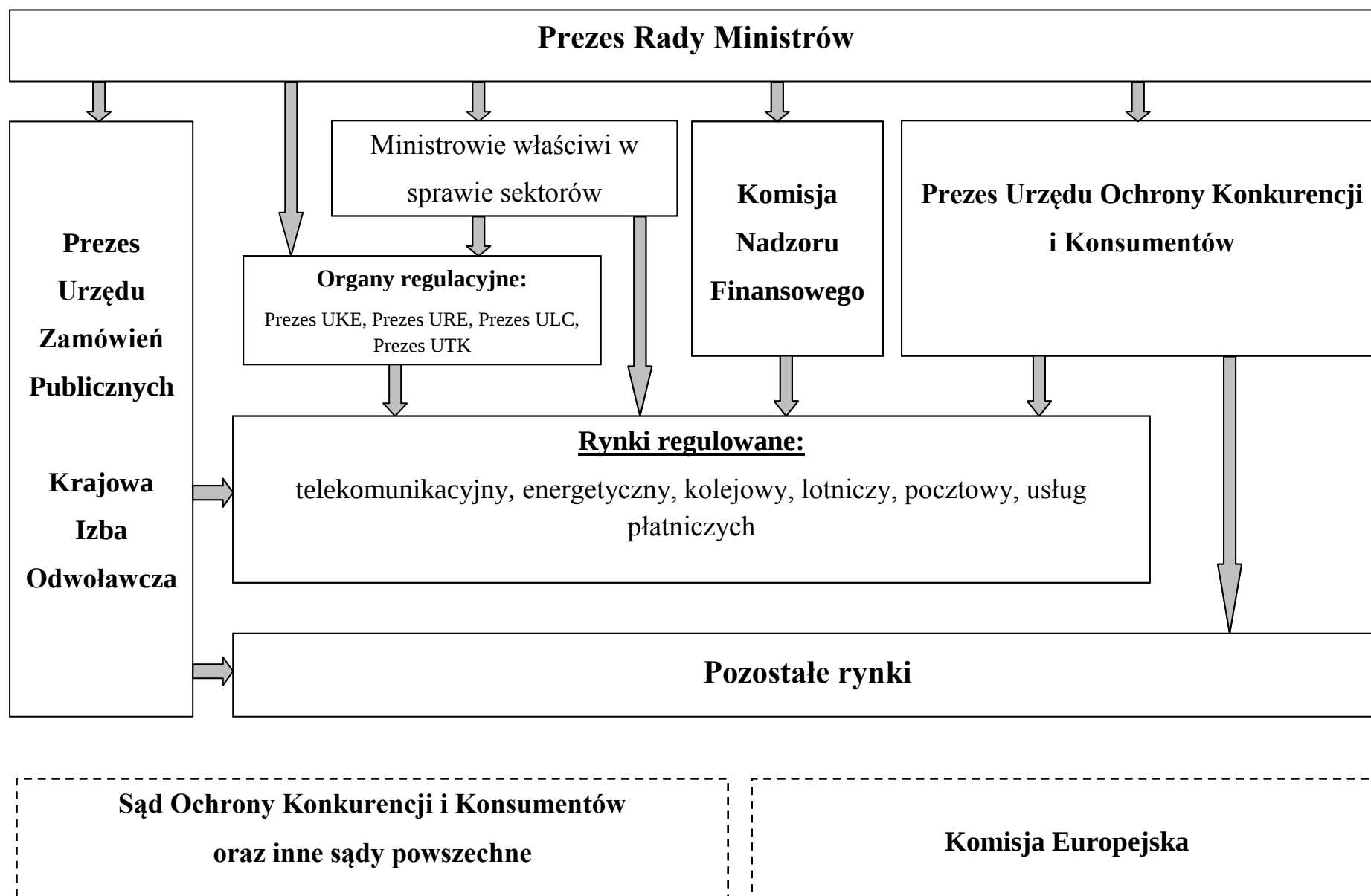
Centralnym organem odpowiedzialnym za ochronę konkurencji na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Oznacza to, iż pełni on wiodącą rolę w krajowym systemie ochrony konkurencji. Prezes UOKiK chroni konkurencję w układzie horyzontalnym, a więc na wszystkich rynkach, w czterech głównych płaszczyznach:

- kontrola koncentracji — działania *ex ante*, zapobiegające monopolizacji rynków, polegające na ocenie wpływu planowanych połączeń przedsiębiorstw na konkurencję i nakładanie odpowiednich środków zaradczych;
- monitorowanie pomocy publicznej — działania *ex ante*, zapobiegające zniekształcaniu warunków konkurowania, polegające na ocenie wpływu udzielanej pomocy publicznej na warunki konkurencji;
- ściganie antykonkurencyjnych porozumień między przedsiębiorcami — działania *ex post*, przeciwdziałające kartelizacji i zniekształcaniu konkurencji, polegające na

ocenie celów i skutków porozumień oraz nakładanie odpowiednich środków zaradczych;

- ściganie praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej — działania *ex post*, przeciwdziałające monopolizacji rynków, zniekształcaniu konkurencji i eksploataowaniu konsumentów przez podmioty posiadające szczególną pozycję na określonych rynkach właściwych.

Schemat 1. System ochrony konkurencji w Polsce



Drugim z organów centralnych, chroniących konkurencję horyzontalnie, a więc we wszystkich sektorach, jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej także: UZP). Jest on odpowiedzialny za właściwe funkcjonowanie konkurencji między przedsiębiorcami w obszarze zamówień publicznych, który stanowi istotną część gospodarki narodowej. Prezes UZP posiada kompetencje w zakresie tworzenia optymalnych ram prawnych funkcjonowania konkurencji w obszarze zamówień publicznych, kontroli prawidłowości stosowania prawa zamówień publicznych, jak również działań edukacyjnych skierowanych do zamawiających i wykonawców.

Kolejną grupę elementów systemu stanowią regulatorzy sektorowi, a więc centralne organy administracji państwowej nadzorujące konkretne rynki. Do najważniejszych organów regulacyjnych należą Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej także: UKE), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej także: URE), Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej także: ULC), Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej także: UTK) oraz Komisja Nadzoru Finansowego (dalej także: KNF). Nadzoru wymagają w szczególności tak zwane rynki sieciowe, czyli takie, gdzie świadczenie usług odbywa się w oparciu o pewną infrastrukturę sieciową, której powielanie jest ekonomicznie nieuzasadnione. Aby zapewnić jednolite warunki konkurencji na rynkach powiązanych, zasady dostępu do takiej infrastruktury muszą być regulowane. Regulatorzy interweniują co do zasady *ex ante*, kreując konkurencję poprzez ustalanie zasady dostępu do infrastruktury sieciowej, taryfy za dostęp do niej, oraz promują konkurencję na rynkach powiązanych z rynkami sieciowymi.

Ważną rolę w realizacji *Polityki konkurencji* pełnią ministrowie właściwi do spraw sektorów regulowanych. Są oni odpowiedzialni za przygotowanie aktów wykonawczych mających wpływ na działalność regulatorów sektorowych, oraz sprawują bezpośredni nadzór nad działalnością odpowiednich organów centralnych. Minister właściwy do spraw gospodarki jest odpowiedzialny za sprawy związane z ochroną swobody działalności gospodarczej, która obok efektywnej konkurencji, jest filarem gospodarki rynkowej. Minister właściwy do spraw transportu nadzoruje regulatorów sektorów transportowych (Prezesa ULC oraz Prezesa UTK), zaś minister właściwy do spraw łączności wspomaga i nadzoruje działania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

W opisywanym systemie istotna jest również rola Prezesa Rady Ministrów, który sprawuje ogólny nadzór nad działalnością organów administracji rządowej i powołuje szefów urzędów centralnych tworzących trzon systemu ochrony konkurencji (Prezesów UOKiK, UZP, URE, ULC, UTK oraz Przewodniczącego KNF) oraz bierze udział w procesie powoływania Prezesa UKE przez Sejm i Senat RP.

Elementem spinającym całość systemu są sądy powszechne, oceniające zaskarżone czynności wymienionych wyżej centralnych organów administracji publicznej. Szczególną rolę pełni Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozpatrujący odwołania od decyzji administracyjnych Prezesów UOKiK, UKE, URE i UTK. W obszarze zamówień publicznych oprócz sądów powszechnych występuje jeszcze sąd arbitrażowy — Krajowa Izba Odwoławcza.

Instytucją, która zapewnia spójność orzecznictwa krajowych organów chroniących konkurencję z prawem europejskim jest Komisja Europejska. Pełni ona szczególnie istotną rolę w obszarze kontroli pomocy publicznej, orzekając o legalności decyzji o przyznaniu pomocy. Komisja Europejska jest aktywna również w innych obszarach z zakresu kompetencji Prezesa UOKiK, dokonuje oceny niektórych koncentracji, które mogą mieć wpływ na rynek krajowy, prowadzi postępowania antymonopolowe o zasięgu ponadkrajowym i opiniuje decyzje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk mogących istotnie wpływać na handel między krajami członkowskimi UE. Również regulatorzy sektorowi ściśle współpracują z Komisją Europejską. Zobowiązani są oni, między innymi, do uwzględniania wytycznych i opinii Komisji przy podejmowaniu rozstrzygnięć.

3. Cele polityki konkurencji państwa

Realizacji polityki konkurencji przyświeca jeden cel główny, do osiągnięcia którego prowadzi realizacja trzech wiązek celów cząstkowych.

Celem głównym polityki konkurencji jest niezmiennie zapewnienie warunków do funkcjonowania konkurencji w gospodarce wszędzie tam, gdzie może ona wpływać na zwiększenie efektywności gospodarowania i innowacyjności, a co za tym idzie — dobrobytu konsumentów.

Ponieważ konkurencja w różnych sektorach gospodarki kształtuje się na różnych poziomach, to niezbędne jest wyróżnienie celów częściowych, które prowadziłyby do realizacji celu głównego przy uwzględnieniu istniejących uwarunkowań. Do każdego z celów częściowych należy natomiast przypisać wiązkę celów szczegółowych, które odzwierciedlają tematyczne zróżnicowanie kwestii do których bezpośrednio się odnoszą.

Biorąc pod uwagę powyższe, w przypadku *Polityki konkurencji na lata 2014–18* należy wskazać trzy cele częściowe, które wraz ze swoimi celami szczegółowymi zostaną opisane poniżej.

Cel częściowy I: ***Ochrona konkurencji — ochrona konkurencji przed zniekształceniem oraz eliminowaniem poprzez działania przedsiębiorców oraz innych podmiotów mających wpływ na rynek***

Do celu częściowego I należy przypisać cztery cele szczegółowe, które w dużej mierze odzwierciedlają opisane wcześniej ustawowe kompetencje Prezesa UOKiK. Należy do nich zaliczyć:

- Cel szczegółowy A:* Zwalczanie nadużywania przez przedsiębiorców pozycji dominującej;
- Cel szczegółowy B:* Zwalczanie zawieranych przez przedsiębiorców antykonkurencyjnych porozumień;
- Cel szczegółowy C:* Przeciwdziałanie koncentracjom przedsiębiorców, których skutkiem byłoby znaczące ograniczenie konkurencji na rynku, w szczególności poprzez powstanie pozycji dominującej;
- Cel szczegółowy D:* Monitorowanie pomocy publicznej, udzielanej przedsiębiorcom pod kątem ich wpływu na konkurencję.

Pierwszy cel częściowy i jego cele szczegółowe zakładają ochronę konkurencji tam, gdzie ona już funkcjonuje. Prezes UOKiK został powołany, aby eliminować zachowania, które prowadzą do istotnego zmniejszenia poziomu rywalizacji pomiędzy przedsiębiorcami na poszczególnych rynkach. Zachowania takie mogą przybierać formę wspomnianych

praktyk ograniczających konkurencję. Chodzi tutaj przede wszystkim o nadużywanie pozycji dominującej na określonym rynku oraz o zawieranie porozumień, najczęściej pomiędzy konkurentami, które eliminowałyby ryzyko współzawodnictwa pomiędzy nimi, skutecznie osłabiając lub usuwając presję, aby dostarczać konsumentom dobra i usługi możliwe najlepszej jakości po najbardziej konkurencyjnej cenie.

Zmniejszenie, czy też zaburzenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami, oprócz świadomych działań przedsiębiorców, może dokonywać się również poprzez koncentrowanie się przedsiębiorców (fuzje i przejęcia), jak również poprzez udzielanie niektórym przedsiębiorstwom niedozwolonej pomocy publicznej przez państwo.

Procesy koncentracyjne zachodzące na rynku mogą doprowadzić do sytuacji, w której dany rynek przestanie być dostatecznie konkurencyjny, ze szkodą dla odbiorców dóbr i usług. Ochrona konkurencji w tej sytuacji polega na niedopuszczeniu do szkodliwej transakcji.

Nieco podobnie sytuacja wygląda w przypadku monitorowania pomocy publicznej. Co prawda organem odpowiedzialnym za kwestie przyznawania pomocy publicznej w Unii Europejskiej jest Komisja Europejska, niemniej organ antymonopolowy ma na szczeblu krajowym bardzo ważną rolę, jaką jest wstępna ocena projektów pomocowych oraz doradztwo w tym zakresie.

Pierwszym celem częściowym *Polityki konkurencji* jest zatem jak najbardziej efektywna i skuteczna ochrona *status quo*, jeśli chodzi o stan konkurencji, przy czym trzeba mieć świadomość, że aktywna eliminacja z życia gospodarczego praktyk antykonkurencyjnych bardzo często prowadzi *de facto* do powrotu konkurencji do stanu sprzed podjęcia przez przedsiębiorców zabronionych działań, co w krótkim okresie oznacza wzrost jej poziomu często szybko odczuwalny przez konsumentów i innych uczestników rynku.

Cel częściowy II: Tworzenie warunków do rozwoju konkurencji — tworzenie konkurencji na rynkach, na których może ona funkcjonować, ale z różnych przyczyn do tej pory nie zaistniała

Trzy cele szczegółowe celu częściowego II odzwierciedlają stopień interwencji, którą podejmują odpowiednie organy państwa w celu otwierania na konkurencję rynków, na których konkurencja występuje w niewystarczającym stopniu, bądź też w ogóle nie występuje. Należy do nich zaliczyć:

Cel szczegółowy A: Przeciwdziałanie negatywnym skutkom działań dominantów i monopolistów dla uczestników rynków, na których konkurencja nie może występować;

Cel szczegółowy B: Usuwanie barier dla powstawania konkurencji na rynkach, gdzie do tej pory nie występowała;

Cel szczegółowy C: Regulacyjne oddziaływanie na rozwój konkurencji na liberalizowanych rynkach.

Cel częściowy II dotyczy specyficznej sytuacji w gospodarce rynkowej, kiedy mamy do czynienia z trwałymi problemami w funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych. Chodzi tu przede wszystkim o rynki, gdzie konkurencja ze względu na uwarunkowania techniczne lub ekonomiczne nie występuje i nie może występować, jak również o rynki, gdzie nie występuje lub występuje w ograniczonym okresie, ze względu na uwarunkowania systemowe i historyczne. W przeszłości mieliśmy do czynienia z szeregiem rynków, na których panował monopol państwa (telekomunikacja, poczta, energetyka, kolej, lotnictwo). Od kilku dekad w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej (w tym w państwach należących do Unii Europejskiej) trwają działania zmierzające do możliwie szerokiego otwarcia tych rynków na konkurencję. Procesy te zachodzą również w polskiej gospodarce. Dla większości rynków tego typu powołano wyspecjalizowanych regulatorów, którzy czuwają nad ich liberalizacją i inicjują jej kolejne etapy. Rola poszczególnych regulatorów została opisana szczegółowo powyżej.

Cele szczegółowe w ramach tego celu częściowego odnoszą się do działań nieodzownie związanych z fazami liberalizacji. Z jednej strony w przypadku tych rynków, na których konkurencja nie funkcjonuje, muszą być podejmowane działania, niejako zastępujące konkurencję, dyscyplinujące przedsiębiorców-monopolistów i przeciwdziałające eksploatacji ich kontrahentów i konsumentów. Z drugiej, podejmowane są działania wprowadzające konkurencję na liberalizowanych rynkach oraz działania, które mają

eliminować przeszkody (m.in. tworzone przez dotychczasowych monopolistów lub dominantów) w powstawaniu warunków do rozwoju efektywnej konkurencji.

Cel cząstkowy III: ***Wspieranie rozwoju konkurencji — wspieranie i rozwijanie konkurencji w całej gospodarce, ze szczególnym uwzględnieniem rynków, na których jej rozwój jest niewystarczający lub spowolniony***

Cele szczegółowe celu III odzwierciedlają wielość i różnorodność sposobów wspierania rozwoju konkurencji. Należy do nich zaliczyć:

Cel szczegółowy A: Tworzenie prawnego otoczenia gospodarki, które nie ogranicza, a tam gdzie jest to możliwe, wspiera rozwój konkurencji;

Cel szczegółowy B: Wspieranie prokonkurencyjnych i wolnorynkowych zasad działania gospodarek krajów z regionu jako warunku rozwoju konkurencji w handlu międzynarodowym, komplementarnym elemencie konkurencji na rynku wewnętrznym;

Cel szczegółowy C: Kształtowanie świadomości i postaw interesariuszy (samorządów lokalnych, administracji, organizacji pozarządowych, placówek naukowych i oświatowych, etc.), mogących mieć pozytywny wpływ na rozwój konkurencji w kraju;

Cel szczegółowy D: Kształtowanie świadomości i postaw samych przedsiębiorców i konsumentów, dotyczących pozytywnej roli konkurencji w gospodarce oraz wpływu jej ochrony na funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki;

Cel szczegółowy E: Edukowanie i informowanie przedsiębiorców i konsumentów co do ich praw wynikających z prawa konkurencji i możliwości przeciwstawiania się praktykom antykonkurencyjnym.

Cel ten ma dwa aspekty. Pierwszy to wspieranie istniejącej już konkurencji na rynkach, drugi to wspieranie konkurencji tam, gdzie dopiero się ona rozwija.

Tak jak wspomniano wcześniej, czasami źródłem zagrożeń dla poprawnego funkcjonowania konkurencji jest działalność organów państwa, dążących do eliminacji niedoskonałości mechanizmu rynkowego lub jakichś jego negatywnych skutków. W takiej sytuacji mogą pojawiać się postulaty zmian prowadzących do ograniczenia konkurencji w imię innych, często społecznie pożądaných celów np. środowiskowych. Ważne jest zatem, aby częścią polityki konkurencji państwa było dbanie, w ramach projektów rządowych i prac legislacyjnych, o dobro wspólne jakim *de facto* jest istniejąca na rynkach efektywna konkurencja. Stąd istotne jest, aby stanowione prawo, nawet to niebezpośrednio związane z gospodarką, nie ograniczało konkurencji, ani nie hamowało jej rozwoju.

Często na rozwój konkurencji pośredni, niemniej bardzo istotny, wpływ mają postawy i działania szeregu podmiotów, nazwanych tu interesariuszami, takich jak: samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, placówki naukowe, a przede wszystkim konsumenci. Odpowiednia świadomość tych gremiów może być istotnym wsparciem w rozwoju konkurencji i równocześnie hamulcem przeciwdziałającym jej ograniczaniu. Dlatego też ważnym celem *Polityki konkurencji* jest skuteczne informowanie i edukowanie tych grup społecznych, a niekiedy nawet bezpośrednie ich angażowanie w działania kreujące konkurencję w gospodarce.

Istotny dla rozwoju konkurencji na rynku krajowym jest wreszcie wpływ sytuacji jaka panuje na rynkach funkcjonujących w jego bliskim sąsiedztwie. Nie chodzi tutaj tylko o ściśle połączone z polskim rynki Unii Europejskiej, ale również o rynki krajów nienależących do UE, takich jak Ukraina czy Rosja. Ważne są zatem działania prowadzone na szczeblu międzynarodowym wspierające rozwój konkurencji, a także zakres stosowania prawa konkurencji, jego jakość i spójność.

4. *Struktura Polityki konkurencji na lata 2014-2018 oraz jej związki z dokumentami strategicznymi*

W dalszej części dokumentu prezentowane są *Priorytety Polityki konkurencji na lata 2014–2018*. Jako *Priorytety* rozumie się tutaj pogrupowane działania, których realizacja jest w ciągu najbliższych lat szczególnie istotna dla realizacji celów *Polityki konkurencji*, o których była mowa wcześniej, a zatem również niezwykle ważne dla prawidłowego i

efektywnego funkcjonowania gospodarki kraju. *Priorytety* nie prezentują wszystkich działań podejmowanych w ramach polityki konkurencji, ale tylko te najważniejsze, którym w nadchodzących latach należy poświęcić szczególną uwagę.

W dwóch kolejnych rozdziałach szczegółowo opisano *Priorytety Polityki konkurencji na lata 2014–18*, wraz z przypisanymi do nich *Działaniami*. Dla większej przejrzystości *Priorytety* pogrupowano w zależności od zakresu ich oddziaływania. Zabieg ten pozwolił wyodrębnić *Priorytety* horyzontalne zgromadzone w rozdziale II oraz *Priorytety* sektorowe *Polityki konkurencji* opisane w rozdziale III.

Priorytety horyzontalne grupują *Działania* wpływające na przedsiębiorców oraz inne podmioty, niezależnie od sektorów gospodarki, w których funkcjonują lub z którym są związane. *Priorytety* sektorowe natomiast grupują *Działania* oddziałujące wyłącznie na poszczególne, precyzyjnie wskazane, rynki lub sektory.

Priorytetom przypisano zestawy *Wskaźników realizacji*, które będą obrazować stopień wykonania ich kwantyfikowalnych elementów. Wskaźniki odnoszą się bezpośrednio do części lub całości *Działań* zgrupowanych w danym *Priorytecie*. W przypadkach, gdy było to możliwe, *Priorytetom* przypisano także wskaźniki ukazujące w jaki sposób podjęte działania przełożą się na poziom konkurencji na omawianych rynkach. Ponadto stopień szczegółowości wskaźników oraz ich liczba są ściśle powiązane z charakterem danego *Priorytetu* oraz możliwością jego precyzyjnego zdefiniowania w oparciu o posiadaną, na obecnym etapie, wiedzę na temat przyszłości.

Harmonogram realizacji *Priorytetów Polityki konkurencji na lata 2014–2018*, umieszczony w końcowej części dokumentu, zawiera spis wszystkich działań, jakie będą realizowane w ramach poszczególnych *Priorytetów*, podając instytucje odpowiedzialne. Harmonogram wskazuje również te *Działania*, których realizacja powinna być wynikiem współpracy kilku resortów.

Polityka konkurencji na lata 2014–2018 jest zgodna z kluczowymi dokumentami programowymi funkcjonującymi zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym, w tym przede wszystkim realizuje założenia dokumentu *Europa 2020 — Strategia na rzecz*

*inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁴, gdzie wskazuje się, że efektywna realizacja polityki konkurencji stanowi niejako podstawę rozwoju Wspólnego Rynku oraz czynnik umożliwiający osiągnięcie różnorodnych celów, szczególnie zdefiniowanych w wymienionym dokumencie.

Natomiast na szczeblu krajowym *Polityka konkurencji* realizuje założenia przyjęte przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r. w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*⁵, m.in. poprzez wpływ, jaki wywiera efektywna konkurencja, na główny cel *Strategii* jakim jest wysoce konkurencyjna, innowacyjna gospodarka. Dodatkowo w *Strategii* ujęto również niektóre działania odnoszące się do sektora telekomunikacyjnego, wskazane, w opisanych w dalszej części niniejszego dokumentu, *Priorytetach sektorowych*.

Dokument nie odnosi się do kwestii finansowania realizacji poszczególnych zadań. Wynika to z kilku przesłanek:

1. *Polityka konkurencji* jest dokumentem o charakterze horyzontalnym. Grupuje wiele zadań, które są przewidziane w innych dokumentach programowych, m.in. tych dotyczących poszczególnych omawianych tutaj sektorów regulowanych, albo należą do ustawowych zadań realizowanych na bieżąco przez poszczególne resorty.
2. Szereg zadań, o których mowa w dokumencie, nie ma charakteru ilościowego, ale charakter jakościowy. Ich realizacja bardzo często będzie wymagała jedynie zmian w sposobie działania bądź też modyfikacji już realizowanych procedur. Koszty finansowe tego typu działań są trudne do oszacowania i stanowią część finansowania pracy bieżącej poszczególnych instytucji.
3. ***Polityka konkurencji na lata 2014–2018, podobnie jak poprzednie dokumenty tego typu, będzie realizowana w oparciu o bieżące środki budżetowe UOKiK oraz innych resortów i instytucji odpowiedzialnych za jej wdrażanie. Jej realizacja nie będzie wymagała dodatkowego finansowania, w tym np. wykorzystywania specjalnie na ten cel pozyskanych środków wspólnotowych.***

⁴ Komunikat Komisji *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (COM(2010) 2020 wersja ostateczna)*.

⁵ Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.mg.gov.pl/node/17492>

Polityka konkurencji na lata 2014–2018 będzie realizowana w okresie pięcioletnim, stąd przyjmuje się dwufazowy monitoring jej wykonania. W roku 2017 zostanie sporządzony śródkresowy raport z realizacji *Polityki* w trzech pierwszych latach jej obowiązywania. W roku 2019 zostanie sporządzony raport z realizacji całości dokumentu.

II. PRIORYTETY HORYZONTALNE — OCHRONA I WSPIERANIE KONKURENCJI W GOSPODARCE

Priorytety horyzontalne grupują *Działania* dotyczące poziomu konkurencji w różnych sektorach gospodarki. W większości przypadków ich realizacja ma oddziaływać na całość gospodarki. Ponieważ, co do zasady, w gospodarce polskiej mamy do czynienia z konkurencją pomiędzy przedsiębiorcami, która różni się jedynie stopniem intensywności i efektywności, *Priorytety* te obejmują *Działania* realizujące pierwszy cel cząstkowy *Polityki konkurencji* tj. ochronę konkurencji, oraz częściowo cel trzeci, jakim jest wspieranie konkurencji, rozumiane jako jej intensyfikacja, bądź też zwiększanie jej efektywności.

Priorytet 1: Zwiększanie skuteczności zwalczania antykonkurencyjnych porozumień

Działania zebrane w tym *Priorytecie* bezpośrednio realizują cel szczegółowy, jakim jest eliminowanie antykonkurencyjnych porozumień. Są to zatem najbardziej istotne, z punktu widzenia ochrony konkurencji, planowane na lata 2014–2018, działania związane z egzekwowaniem przez Prezesa UOKiK zakazu zawartego w art. 6 ustawy antymonopolowej.

Wykrywanie antykonkurencyjnych porozumień jest wyzwaniem dla każdego organu antymonopolowego. Najgroźniejsze porozumienia, czyli te w największym stopniu deformujące proces konkurencji, mają najczęściej charakter tajny. Ich wykrycie i udowodnienie bez uprawnień do prowadzenia działań operacyjnych o charakterze śledczym przysługujących np. organom ścigania jest trudne. Tym bardziej, że w związku z intensyfikacją informatyzacji życia gospodarczego oraz rozwojem technik komunikacyjnych coraz częściej brak jest tradycyjnych, materialnych dowodów naruszenia prawa.

Zwalczanie antykonkurencyjnych porozumień wymaga elastyczności oraz stosowania różnorodnych narzędzi od monitoringu rynku poprzez wyrafinowane analizy danych

ilościowych. Bardzo ważnym narzędziem, które wspiera wykrywanie karteli jest funkcjonujący w wielu krajach europejskich i USA program *leniency*, który zakłada współpracę przedsiębiorcy lub przedsiębiorców z organem antymonopolowym w zamian za możliwość uniknięcia lub obniżenia kary. Program ten jednak ma swoje ograniczenia. Jednym z nich jest jego bardzo niska skuteczność w przypadku zmów przetargowych. Ponieważ uczestnicy takiego porozumienia są zagrożeni nie tylko karami za naruszenie prawa konkurencji, ale również odpowiedzialnością karną, ze zrozumiałych przyczyn, zazwyczaj, nie podejmują współpracy w ramach programu *leniency*. W przypadku tych praktyk, Prezes UOKiK musi skupiać się na wykorzystywaniu innych narzędzi, a nierzadko wypracowywać rozwiązania im dedykowane.

W kolejnych pięciu latach, oprócz wykonywania standardowych obowiązków, związanych z walką z porozumieniami antykonkurencyjnymi, Prezes UOKiK będzie skupiał się na podnoszeniu skuteczności wykrywania i dowodzenia tego typu naruszeń prawa konkurencji, mając na względzie wspomnianą powyżej zróżnicowaną efektywność stosowania różnych narzędzi, prawnych i operacyjnych, którymi dysponuje. Wykorzystane w tym celu będą możliwości jakie powstaną wraz z wprowadzeniem aktualnie procedowanych przez Sejm RP przepisów, jakie znalazły się w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁶, a także w dalszym ciągu rozwijany będzie program wykrywania i eliminowania zmów przetargowych.

Działanie 1: Intensyfikacja zwalczania zmów przetargowych

Pomimo rynkowego charakteru współczesnych gospodarek państw UE, niezmiennie charakteryzują się one znaczącym udziałem wydatków sektora publicznego w produkcji krajowym brutto, których istotna część realizowana jest w postaci bezpośrednich lub pośrednich zakupów dóbr, usług lub prac budowlanych dokonywanych w ramach systemu zamówień publicznych. Nie inaczej jest w Polsce. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych w 2012 roku w Polsce udzielono zamówień o wartości 132,7 mld zł, czyli ponad 8% PKB.

⁶ Projekt dostępny na stronie internetowej: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1703>

Dla wielu przedsiębiorców realizacja zadań wykonywanych na rzecz sektora publicznego stanowi bardzo istotną część prowadzonej działalności, dlatego też władze publiczne zbudowały system, który ma zapewnić równy dostęp do rynków opierających się na zamówieniach publicznych. Sprawne funkcjonowanie tego systemu z jednej strony gwarantuje, że zamówienia otrzymują najbardziej efektywni przedsiębiorcy, którzy wygrywają w uczciwej rywalizacji konkurencyjnej, z drugiej strony zamawiający, a w rezultacie społeczeństwo, otrzymuje dostawy po najkorzystniejszej w danej sytuacji cenie.

Zmowy przetargowe, czyli antykonkurencyjne porozumienia zawierane pomiędzy konkurentami biorącymi lub potencjalnie mogącymi brać udział w przetargu, lub pomiędzy zamawiającym a wykonawcą lub wykonawcami, są zakazane przez prawo konkurencji. Artykuł 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające m.in. na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny. Zmowy takie są nie tylko szkodliwe dla przedsiębiorców, którzy startują w przetargu, ale również przynoszą bezpośrednie straty społeczeństwu poprzez gorszą alokację środków.

Jak wspomniano na wstępie, zmowy przetargowe są specyficznym rodzajem porozumień antykonkurencyjnych, w walce z którymi Prezes UOKiK nie ma możliwości wykorzystywania, na szerszą skalę, narzędzi współpracy z przedsiębiorcami takich jak np. *leniency*. Większość zmów przetargowych najłatwiej jest wykryć na podstawie analizy zachowań uczestników przetargu. Podmiotami, które obserwują bezpośrednio przebieg przetargu są sami zamawiający i to oni mają największe możliwości identyfikacji zmów. Niektóre rodzaje antykonkurencyjnych porozumień przetargowych można wykryć również na podstawie sygnałów zebranych w ramach szerokiego monitoringu rynków. Dlatego już w poprzedniej *Polityce konkurencji* uznano za priorytetowe skupienie się na wypracowaniu mechanizmów pozwalających na bardziej skuteczne zwalczanie zmów przetargowych. Prezes UOKiK nawiązał intensywną współpracę z instytucjami, które również czuwają nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych, takimi jak: Urząd Zamówień Publicznych, Krajowa Izba Odwoławcza, Ministerstwo Infrastruktury i

Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), Najwyższa Izba Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prokuratura i Policja. Intensyfikacja współpracy z wyżej wymienionymi instytucjami, polegająca m.in. na wymianie informacji oraz doświadczeń, zaczęła przynosić w ostatnich dwóch latach bardzo pozytywne efekty.

W okresie 2014–2018 planowane jest dalsze rozwijanie współpracy ze wskazanymi instytucjami. W szczególności bardzo ważna jest wymiana informacji na temat prowadzonych postępowań oraz wpływających sygnałów o nieprawidłowościach. Kompetencje oraz możliwości interwencji poszczególnych organów różnią się. Efektywna wymiana informacji prowadzi do zwiększenia synergii pomiędzy działaniami poszczególnych instytucji oraz skuteczniejszej eliminacji z życia gospodarczego naruszeń prawa, co w przypadku UOKiK oznacza sprawniejsze egzekwowanie prawa konkurencji.

Ważną częścią współpracy jest bardziej szczegółowe poznanie zakresu kompetencji oraz metod działań poszczególnych instytucji. Prowadzi to do lepszego wzajemnego zrozumienia możliwości i potrzeb oraz bezpośrednio pozytywnie wpływa na wspomnianą wymianę informacji. Pracownicy UOKiK w ostatnich dwóch latach realizacji *Polityki konkurencji na lata 2011–2013* byli zaangażowani w prowadzenie licznych szkoleń dla współpracujących instytucji, występowali również na seminariach i konferencjach. Niewątpliwie miało to pozytywny wpływ na rozwój współpracy. W okresie 2014–18 Prezes UOKiK będzie kontynuował te działania. Ich liczba i tematyka będą zależne od zgłaszanych potrzeb.

Mając na uwadze powyższe kwestie, trzeba wskazać, iż wyjątkowo istotne w kontekście niniejszego dokumentu oraz okresu 2014–18 jest znaczenie współpracy Prezesa UOKiK z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (dalej także: MIR). Przetargi są bowiem immanentnym elementem procesu dystrybucji środków pomocowych, które Polska otrzymuje z budżetu Unii Europejskiej, a które są kluczowym elementem wspomagającym rozwój kraju na wielu płaszczyznach. W latach 2014–2020 Polska ma otrzymać z budżetu spójności 72,9 mld euro. Niezwykle istotne będzie sprawne i efektywne dystrybuowanie i wydatkowanie tych środków. Z pewnością szczególnie niepożądane są zakłócenia jakimi mogą być ewentualne zmony przetargowe. Tym bardziej, że w skrajnych sytuacjach mogą

one doprowadzić do wstrzymania wypłaty funduszy, opóźnień w ich wykorzystywaniu, a nawet do ich częściowej utraty.

Prezes UOKiK stara się wspierać wysiłki instytucji zaangażowanych w proces wydatkowania środków unijnych prowadzące do stworzenia systemu w jak największym stopniu reagującego na pojawianie się nieprawidłowości i ich natychmiastową eliminację, tak aby zakłócenia były jak najmniejsze. W 2013 roku Prezes UOKiK rozpoczął projekt systematycznego monitorowania przetargów organizowanych w ramach wydatkowania środków unijnych. Projekt ten jest realizowany w odniesieniu do licznych programów operacyjnych, różnorodnych odmian przetargów oraz całego terenu kraju, a w jego realizację zaangażowane są delegatury Urzędu. Projekt ten będzie kontynuowany przez cały okres realizacji *Polityki konkurencji na lata 2014–2018*. Docelowo programem tym objęte zostaną wszystkie funkcjonujące w Polsce fundusze unijne.

Warto wspomnieć, iż bardzo istotnym elementem współpracy z MIR, tak jak współpracy z innymi instytucjami, była wymiana informacji oraz szkolenia. Szkolenia organizowane przez Ministerstwo oraz prowadzone przez ekspertów UOKiK miały szczególny charakter, ponieważ ich odbiorcami byli w większości praktycy zajmujący się organizowaniem i monitorowaniem przetargów w ramach wydatkowania środków unijnych. W latach 2014–18 ten rodzaj współpracy również będzie kontynuowany. Jego intensywność będzie zależeć od zgłaszanych potrzeb.

Większość zmów przetargowych wykrywanych jest na podstawie analizy zachowań uczestników przetargu. Zamawiający, mogący obserwować bezpośrednio przebieg przetargu, mają największe możliwości identyfikacji zmów. Niektóre rodzaje zmów przetargowych łatwo jest jednak wykryć na podstawie analizy wskaźników dotyczących szerszego rynku. Oprócz monitorowania przetargów, w ramach których dystrybuowane są środki unijne, Prezes UOKiK będzie rozwijał również własny program *screeningowy* nakierowany na wykrywanie zmów w przetargach publicznych. Program ten będzie rozwijany w latach 2014–18 w oparciu o dane z ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych. W ramach tego programu rozwijane będą narzędzia analityczne i metody wychwytywania sygnałów o ewentualnych nieprawidłowościach. Do przeprowadzania tego typu analiz potrzebny jest dostęp do dość szczegółowych danych,

dotyczących wszystkich przetargów organizowanych w kraju. Źródłem takich danych mogą być ogłoszenia umieszczane w tzw. oficjalnych publikatorach, czyli w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Sprawne przeprowadzanie analiz systemu zamówień publicznych wymaga jednak ujednolicenia oraz uzupełnienia zakresu informacji publikowanych przez zamawiających o elementy takie jak numeru REGON wykonawcy/wykonawców, któremu udzielono zamówienia (jeśli podmiot taki numer posiada), numery REGON wykonawców, którzy złożyli 3 najkorzystniejsze oferty (z uwzględnieniem ofert odrzuconych) czy informacji o przyczynach odrzucenia oferty, jeśli odrzucono ofertę z ceną niższą niż cena w ofercie wybranej przez zamawiającego. Rozwiązaniem alternatywnym, w stosunku do rozszerzenia zakresu informacji w ogłoszeniach publikowanych w publikatorach, jest zmiana ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej także: Pzp)⁷ polegająca na wprowadzeniu obowiązku przesyłania przez zamawiających do UOKiK odpowiednio skonstruowanych sprawozdań.

Prezes UZP we współpracy z Prezesem UOKiK dokona analizy możliwości i celowości zmian w formie i zakresie gromadzonych danych o wynikach przetargów oraz przygotuje propozycje ewentualnych zmian legislacyjnych umożliwiających osiągnięcie wyżej wskazanych celów.

Dzięki wprowadzeniu powyższych postulatów, możliwe będzie stworzenie pełniejszej i bardziej użytecznej bazy danych dotyczących udzielanych w Polsce zamówień publicznych. UOKiK oraz inne służby monitorujące system zamówień publicznych, będą mogły przeprowadzać wielowymiarowe analizy, które pozwolą identyfikować sygnały świadczące o możliwości występowania zmów przetargowych.

W roku 2013 Prezes UOKiK czynnie zaangażował się w prace legislacyjne dotyczące nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych przedstawiając swoje propozycje zmian. Propozycje te były zgłaszane w ramach konsultacji międzyresortowych dotyczących nowelizacji ustawy, ale również były przedmiotem opracowanego i opublikowanego przez Urząd raportu *System zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce*. Duża

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.).

część przedstawionych tam propozycji ukierunkowana była na poprawę wykrywania oraz zapobieganie powstawaniu zmów przetargowych. Najważniejsze propozycje dotyczyły:

- wprowadzenia obowiązku zawiadomienia Prezesa UOKiK w każdym przypadku, gdy zamawiający posiada dowody lub poszlaki wskazujące na zawarcie umowy przetargowej;
- wprowadzenia możliwości żądania przez zamawiających składania przez uczestników przetargu oświadczeń o niezależnym ustaleniu oferty (ang. *Certificate of Independent Bid Determination*), czyli deklaracji wykonawcy, że jego oferta została przygotowana całkowicie niezależnie od konkurentów, w tym, że nie zmówił się z żadnym z konkurentów odnośnie do ceny czy innych warunków udziału w przetargu;
- zmiany zasad korzystania przez wykonawców z potencjału podmiotów trzecich, tak aby możliwe było korzystanie z tego rozwiązania jedynie w stosownych sytuacjach;
- zmiany reguł jawności (przejrzystości) postępowania przetargowego, zawartych w art. 8, art. 86 i art. 92 ustawy Prawo zamówień publicznych w taki sposób, aby wykonawcy nie mieli dostępu do informacji na temat szczegółów ofert i dokumentacji złożonych przez innych wykonawców, jak również do informacji o liczbie wszystkich złożonych ofert, do czasu zakończenia postępowania przetargowego. Do czasu rozstrzygnięcia przetargu wykonawcy powinni mieć dostęp wyłącznie do szczegółów wybranej przez zamawiającego najkorzystniejszej oferty i dokumentacji złożonej przez wykonawców, którzy tę ofertę złożyli.

W celu wdrożenia powyższych propozycji Urząd Zamówień Publicznych dokona analizy możliwości i zasadności wprowadzenia zmian w Prawie zamówień publicznych oraz aktach wykonawczych i przygotuje odpowiednie propozycje legislacyjne.

Działanie 2: Rozszerzanie współpracy z przedsiębiorcami — nowa forma programu leniency

Jak wspomniano na wstępie, do narzędzi, które Prezes UOKiK wykorzystuje w ramach zwalczania antykonkurencyjnych porozumień należy współpraca z przedsiębiorcami

mogącymi dostarczyć dowodów niezbędnych do stwierdzenia tego typu praktyki. Szczególnie istotny w tym przypadku jest systematycznie rozwijany program *leniency*.

Program *leniency* zakłada obniżenie lub nawet odstąpienie od nałożenia kary na przedsiębiorców, którzy decydują się na ujawnienie porozumienia i współpracę z organem antymonopolowym umożliwiającą zgromadzenie dowodów pozwalających na wydane decyzji zakazującej stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Program ten jest coraz powszechniej stosowany przez urzędy ochrony konkurencji na całym świecie. W Polsce został on wprowadzony do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w 2004 r. W okresie stosowania w naszym kraju, program okazał się bardzo pomocny w ściganiu wielu szkodliwych dla konkurencji porozumień, m.in. funkcjonującego przez wiele lat kartelu zawiązanego przez niemal wszystkich krajowych producentów cementu.

Doświadczenia pozyskiwane w kolejnych sprawach, w których przedsiębiorcy składali wnioski *leniency* pokazały, że narzędzie to należy doskonalić i dostosowywać do zmieniających się realiów polskiej gospodarki. Kolejne modyfikacje elementów programu oraz doprecyzowania i wyjaśnienia sposobu jego działania pozytywnie wpływają na jego oddziaływanie na rynek, stąd też w *Polityce konkurencji na lata 2011–2013* przewidziano prace dotyczące zwiększania skuteczności programu *leniency*: dokonanie przeglądu efektów funkcjonowania systemu *leniency* w polskim prawie konkurencji oraz opracowanie, na bazie wyników tego przeglądu, projektu modyfikacji przepisów dotyczących *leniency* zawartych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Działania te zostały przeprowadzone w latach 2011–2012 i w ich wyniku w Urzędzie przygotowano projekt nowych przepisów dotyczących *leniency*, który został włączony do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego przyjętego przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2013 roku. Projekt ten na przełomie 2013 i 2014 roku był przedmiotem prac Sejmu RP.

W obecnym brzmieniu *Ustawy* program *leniency* uregulowany jest w art. 109 oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie⁸.

W stosunku do obecnego stanu prawnego, w nowych przepisach dotyczących *leniency* doprecyzowanych zostanie szereg kwestii, które budziły kontrowersje lub też sprawiały problemy interpretacyjne przedsiębiorcom chcącym wziąć udział w programie. Doprecyzowania dotyczą: wymogów, jakie powinien spełniać wniosek o odstąpienie od kary lub jej obniżenie oraz zawartości tego wniosku (opis okoliczności i sposób funkcjonowania porozumienia); procedury składania wniosku (kwestia rejestracji daty i godziny jego złożenia); zasad współpracy pomiędzy wnioskodawcą a Prezesem UOKiK; kwestii zaprzestania udziału w zakazanym porozumieniu w przypadku złożenia wniosku; sposobu traktowania w programie przedsiębiorców, którzy byli inicjatorami porozumienia, bądź nakłaniali do jego zawarcia; sposobu obliczania wysokości redukcji kary uzyskanej dzięki programowi *leniency*; procedury składania tzw. skróconego wniosku *leniency*; procedury postępowania z nieuwzględnionymi lub wycofanymi wnioskami; a także wzmocnienia ochrony informacji uzyskanych od przedsiębiorcy w ramach procedury *leniency*.

Omawiane przepisy wprowadzają także do polskiego porządku prawnego nową instytucję, tzw. *leniency plus*. Polega ona na przyznaniu dodatkowej obniżki kary dla przedsiębiorcy, który złożył wniosek *leniency*, jednakże nie udało mu się uzyskać odstąpienia od wymierzenia kary, a który zdecydował się ujawnić organowi antymonopolowemu informacje na temat innego, dotychczas nieznanego temu organowi, niedozwolonego porozumienia. Rozwiązanie to okazało się być bardzo pomocne w innych krajach europejskich i USA. Rozszerza ono znacznie możliwości współpracy przedsiębiorców z organem antymonopolowym, jednocześnie znacznie zwiększając skuteczność samego programu *leniency*, jako że jeden wniosek złożony w tym programie, na skutek instytucji *leniency plus*, może zaowocować złożeniem kilku innych, a tym samym wyeliminowaniem kolejnych porozumień antykonkurencyjnych, w które byli zaangażowani ci sami przedsiębiorcy.

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 109.

Opisane wprowadzenie nowych rozwiązań, oraz doprecyzowanie i udoskonalenie już istniejących, będzie w istotny sposób rzutowało na działania dotyczące zwalczania antykonkurencyjnych porozumień w gospodarce. Wymagało będzie ono przeprowadzenia szeregu działań, które w pierwszej fazie będą dotyczyły wprowadzenia rozwiązań do porządku prawnego, a w drugiej wykorzystania ich w praktyce.

W pierwszej fazie realizacji tego *Działania* Prezes UOKiK będzie czynnie uczestniczył w dalszym ciągu prac nad ustawą o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, służąc pomocą i wyjaśnieniami Sejmowi RP, (w ramach prac parlamentarnych) oraz ewentualnie Prezydentowi RP, jeśli zajdzie taka potrzeba. Po przyjęciu *Ustawy* Prezes UOKiK przygotuje i przedstawi do rozpatrzenia Radzie Ministrów, dostosowany do nowego stanu prawnego, projekt rozporządzenia w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie.

W drugiej fazie, już po przyjęciu *Ustawy* i rozporządzenia, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów podejmie starania, aby informacje o nowym stanie prawnym, w jak najszerszym stopniu, zostały przyswojone przez przedsiębiorców oraz aby funkcjonowanie rozwiązań w nowym kształcie było prawidłowo rozumiane i stosowane, a tym samym nie sprawiało przedsiębiorcom problemów.

Głównym zadaniem z tego zakresu będzie stworzenie i opublikowanie nowych *Wyjaśnień* Prezesa UOKiK, dotyczących programów *leniency* oraz *leniency plus*, zawierających wytyczne Prezesa stanowiące ułatwienie dla przedsiębiorców, pomagające im w skorzystaniu z programu *leniency*.

W tej fazie wdrożone będą również rozwiązania organizacyjne i informatyczne ułatwiające kontakt przedsiębiorców zainteresowanych współpracą z Urzędem np. uruchomiona będzie skrzynka poczty elektronicznej pozwalająca na anonimowe zgłaszanie informacji o kartelach. Opracowane zostaną i udostępnione przedsiębiorcom wzory wniosków *leniency*, zarówno wstępnego jak i pełnego. Działania tego typu będą prowadzone przez cały okres

realizowania *Polityki*. Na bieżąco będą wprowadzane udoskonalenia wynikające z praktyki oraz kontaktów z przedsiębiorcami.

UOKiK będzie również prowadził działania informacyjne i edukacyjne dotyczące reformy programu *leniency* (patrz *Działanie 6*).

Działanie 3: Wdrażanie kar na osoby fizyczne jako nowego narzędzia zwalczania zmwów

Ważnym elementem zwalczania antykonkurencyjnych porozumień przez Prezesa UOKiK jest polityka karania. Zmowy horyzontalne, zawierane pomiędzy konkurentami, są uważane za najpoważniejsze naruszenia prawa konkurencji i jako takie są najsurowiej karane. Właśnie w tego typu sprawach, w przeszłości, Prezes Urzędu nakładał maksymalne kary sięgające 10% rocznych przychodów.

Jedną z funkcji wysokich kar nakładanych w takich przypadkach jest funkcja odstraszająca. Wysokie kary mają zniechęcać innych przedsiębiorców do szkodliwych zachowań tego typu. W przypadku kar nakładanych za porozumienia horyzontalne, funkcja ta nabiera specjalnej wagi. Zmowy są zazwyczaj zawierane potajemnie i utrzymywane w tajemnicy. Należy zakładać, że pewna ich liczba nigdy nie zostanie wykryta, przynosząc wymierne korzyści uczestnikom. Dotkliwość kar nakładanych na wykryte zmwowy powinna być na tyle duża, aby przedsiębiorcy rozważający wejście w tego typu relacje mieli świadomość podejmowania poważnego ryzyka, związanego z możliwością wykrycia tej praktyki.

W okresie 2014–18 Prezes UOKiK planuje wdrożenie nowego narzędzia, jakim będzie nakładanie kar na osoby fizyczne pełniące funkcje kierownicze za dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Karanie osób fizycznych zwiększy znacząco ryzyko zawierania antykonkurencyjnych porozumień. Zostanie wyeliminowana sytuacja, w której w momencie wykrycia kartelu osoby odpowiedzialne za jego powstanie nie pracują już w danej firmie i nie ponoszą praktycznie żadnych konsekwencji, pomimo, że często czerpały z niego bezpośrednie korzyści otrzymując np. nagrody i premie za wyniki osiągnięte dzięki naruszeniu prawa.

Możliwość nakładania kar na osoby fizyczne, w przypadku naruszenia przez nie przepisów antymonopolowych, została już wprowadzona w wielu jurysdykcjach europejskich: Bułgarii, Danii, Estonii, Francji, Niemczech, Irlandii, Holandii, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, na Litwie i Malcie, a także w niektórych krajach spoza Europy (np. Stanach Zjednoczonych).

Koncepcja przepisów wprowadzających ww. kary do polskiego porządku prawnego została opracowana w UOKiK w roku 2012. Znalazły się one w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, będącej przedmiotem prac Sejmu RP.

Projekt zakłada, że odpowiedzialności podlegać będą osoby zarządzające, które w przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 *Ustawy* lub przepisów art. 101 ust. 1 pkt a–e TFUE (czyli zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia), w ramach sprawowania swojej funkcji, w czasie trwania stwierdzonego naruszenia tego zakazu, umyślnie dopuściły przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez przedsiębiorcę tego zakazu (czyli dopuściły do naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, czego skutkiem było powstanie lub funkcjonowanie zakazanego porozumienia).

Katalog praktyk, za które karane będą osoby fizyczne, będzie zamknięty, aby wyeliminować zarzut nieokreśloności przepisów nakładających sankcję karną. Prezes UOKiK będzie wszczynał i prowadził postępowania w tym zakresie, uwzględniając wagę naruszenia i jego szkodliwy wpływ na interes publiczny, w przypadkach gdy rola osoby pełniącej funkcję kierowniczą nie budzi żadnych wątpliwości.

W projekcie nowelizacji *Ustawy* określono przesłanki warunkujące powstanie odpowiedzialności osób fizycznych — odpowiedzialność będą one ponosić za działania i zaniechania, które są związane z pełnioną funkcją, a ich skutkiem jest powstanie i funkcjonowanie zakazanego porozumienia. Wprowadzono przesłankę subiektywizującą tę odpowiedzialność, tj. kara będzie nałożona w sytuacji, gdy dana osoba umyślnie dopuści się określonych działań skutkujących zakazaną praktyką. Jednocześnie wykluczona została

podwójna odpowiedzialność za to samo naruszenie, jeśli osoba zarządzająca jest jednocześnie przedsiębiorcą.

Wskazanie w prawie nowej kategorii podmiotów ponoszących odpowiedzialność za praktyki antykonkurencyjne powinno skutkować zmniejszeniem liczby naruszeń przepisów prawa konkurencji oraz lepszą współpracą z przedsiębiorcami w ramach opisanych wcześniej programów *leniency* i *leniency plus*, jako że osoby fizyczne będą mogły również z nich korzystać.

W pierwszej fazie realizacji tego działania Prezes UOKiK będzie czynnie uczestniczył w parlamentarnych pracach nad nowelizacją *Ustawy*, służąc Sejmowi pomocą i wyjaśnieniami, a później, jeśli zajdzie taka potrzeba, również służąc pomocą Prezydentowi RP.

Jako, że wprowadzenie kar na osoby fizyczne budzi wiele kontrowersji i wątpliwości wśród przedsiębiorców, w drugiej fazie realizacji tego działania, już po przyjęciu *Ustawy*, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podejmie wysiłki, aby przedsiębiorcy uzyskali jak największą pewność co do szczegółowych zasad stosowania tego narzędzia. Opracowane i ogłoszone zostaną *Wyjaśnienia* Prezesa UOKiK dotyczące tej kwestii.

Dodatkowo podjęte będą działania informacyjne i edukacyjne dotyczące karania osób fizycznych (szerzej patrz. *Działanie 6*).

Po trzech latach funkcjonowania nowych przepisów Prezes UOKiK przeprowadzi przegląd i ocenę dotychczasowych pozytywnych i negatywnych konsekwencji ich wprowadzenia. W sytuacji, w której wyniki przeglądu będą negatywne zostanie opracowany projekt zmian.

Działanie 4: Doskonalenie technik wykrywania antykonkurencyjnych porozumień

W dwóch poprzednich *Politykach konkurencji*, jako jedno z *Działań*, przewidziano szeroko pojęte doskonalenie metod wykrywania antykonkurencyjnych porozumień. *Działania* te będą kontynuowane.

Potrzeba podejmowania nieustannych wysiłków doskonalenia metodologii i instrumentarium wykrywania antykonkurencyjnych porozumień wynika z niezwykle dynamicznych zmian jakie zachodzą w biznesie i jego otoczeniu. Mowa tu przede wszystkim o rozwoju technik komunikacyjnych i informatycznych, które stwarzają prawie nieograniczone możliwości porozumiewania się na odległość oraz umożliwiają wdrażanie innowacyjnych form prowadzenia działalności gospodarczej.

Ten niewątpliwie pozytywny proces ma również swoje negatywne konsekwencje, jako że stwarza nowe możliwości zawierania i rozwijania antykonkurencyjnych porozumień, a także ich kamuflowania i ukrywania, w celu uniknięcia ich wykrycia przez organ antymonopolowy.

Aby sprostać tym wyzwaniom organ antymonopolowy w okresie 2014–18 musi na bieżąco przyswajać nowe rozwiązania informatyczne, przydatne w pozyskiwaniu (m.in. w trakcie kontroli i przeszukań) materiału dowodowego oraz w jego analizie. Chodzi tutaj zarówno o oprogramowanie jak i o sprzęt. Ważnym elementem tego procesu są również szkolenia, które powinni przechodzić pracownicy zaangażowani w zbieranie dowodów informatycznych oraz biorący udział w przeszukaniach i kontrolach.

Nie mniej ważne jest również rozwijanie analitycznego zaplecza Urzędu. W omawianym okresie będą kontynuowane próby wdrażania metod przesiewowych (*screeningowych*), czyli wychwytywania sygnałów naruszeń *Ustawy* poprzez analizę dostępnych baz danych. (element ten będzie wykorzystywany również w realizacji *Działania 1* dotyczącego zmów przetargowych).

Ważnym elementem tego *Działania* będzie również dalsze rozwijanie współpracy z innymi służbami państwa zajmującymi się zwalczaniem nieprawidłowości w gospodarce w celu wymiany doświadczeń oraz najlepszych praktyk.

Działanie 5: Weryfikacja i uaktualnienie systemu wyłączeń grupowych w polskim prawie antymonopolowym

Antykonkurencyjne porozumienia pomiędzy przedsiębiorcami mogą, w szczególnych okolicznościach, przynosić na tyle znaczące korzyści, że zasadnym jest pozostawienie ich w obrocie prawnym, czyli wyłączenie ich spod ogólnego zakazu zawierania tego typu porozumień. Z tego powodu, obowiązujący w polskim prawie konkurencji, zakaz porozumień ograniczających konkurencję nie ma charakteru bezwzględnego.

Art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje, iż zakaz porozumień ograniczających konkurencję nie odnosi się do tych z nich, które przynoszą korzyści gospodarcze lub techniczne, których słuszną część przypada w udziale konsumentom, nie zawierają ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia wspomnianych korzyści i nie prowadzą do wyłączenia konkurencji na rynku właściwym, bądź znaczącej jego części. W celu usprawnienia obrotu i uniknięcia konieczności każdorazowej oceny szeregu porozumień, które nie ograniczają w istotnym stopniu konkurencji lub nawet mają na nią pozytywny wpływ, stworzono szersze kategorie tzw. wyłączeń grupowych. Pozwalają one na jednolite potraktowanie określonych kategorii porozumień, zwiększając tym samym pewność prawną po stronie przedsiębiorców, którzy mogą w prosty sposób — odwołując się do opisanych w wyłączeniach grupowych progów udziałów rynkowych, czy też specyficznych cech porozumienia — zweryfikować, czy ich działalność podlega wyłączeniu.

Konstrukcja wyłączeń grupowych oraz kategorie porozumień im podlegające ulegają zmianom, w zależności od zmieniających się okoliczności gospodarczych oraz oceny poszczególnych rodzajów porozumień. Zarówno specyfika, jak i organizacja sektora podlegającego wyłączeniu grupowemu mogą ulec zmianie. Również zachowania, które dotychczas były oceniane jednoznacznie negatywnie, mogą, w wyniku rozwoju rynku, zostać uznane za, co najmniej w niektórych przypadkach, nieszkodliwe dla konkurencji. Z

drugiej strony zachowania, uchodzące do tej pory za nie mające negatywnego wpływu na konkurencję, mogą się okazać w świetle nowych okoliczności szkodliwe. Tym samym istotne jest, by system wyłączeń grupowych nadążał za zmianami gospodarczymi i postępem w rozumieniu zjawisk ekonomicznych.

W polskim systemie prawnym wyłączenia grupowe spod zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję określone są w rozporządzeniach Rady Ministrów. Ze względu na opisaną powyżej konieczność dostosowania ich treści do zmieniających się uwarunkowań są one wydawane na czas określony. W okresie ich obowiązywania organ antymonopolowy dokonuje analizy przyjętych w nich rozwiązań uwzględniając zarówno zachodzące na rynku zmiany, krajowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem tych aktów, jak i rozwiązania zawarte w nowych regulacjach obowiązujących na szczeblu unijnym. Wyniki tych analiz są następnie uwzględniane przy przygotowaniu aktów prawnych zastępujących te rozporządzenia.

W latach 2014–2018 wygasają dwa rozporządzenia dotyczące wyłączeń grupowych. Pierwszym z nich jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2007 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień dotyczących transferu technologii spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję⁹, obowiązujące do dnia 30 kwietnia 2015 r. Porozumienia takie, jakkolwiek stanowią współpracę pomiędzy konkurentami, mogą nieść szereg korzyści gospodarczych, związanych z transferem technologii, dotyczących korzystania z praw własności intelektualnej oraz dotyczących korzystania z *know-how*.

W prawie unijnym, w omawianym zakresie, funkcjonuje obecnie rozporządzenie Komisji (WE) nr 772/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu do kategorii porozumień o transferze technologii¹⁰. Rozporządzenie to obowiązuje jednak jedynie do 30 kwietnia 2014 r., wobec czego przy opracowywaniu nowej treści rozporządzenia krajowego koniecznym będzie uwzględnienie treści przyszłej wersji rozporządzenia KE.

⁹ Dz. U. 2007 r. Nr 137, poz. 963.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 123, poz. 11.

Drugim wyłączeniem grupowym, które wygasa w trakcie obowiązywania niniejszego dokumentu jest wyłączenie dotyczące porozumień w sektorze ubezpieczeniowym. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień, zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję¹¹ obowiązuje do 31 marca 2018 r. Konieczne jest tym samym opracowanie nowego rozporządzenia, uwzględniającego zmieniającą się sytuację w sektorze ubezpieczeniowym oraz doświadczenia związane z jego funkcjonowaniem, zgromadzone przez europejskie organy ochrony konkurencji, w tym Komisję Europejską.

Obecnie obowiązującym rozporządzeniem regulującym tę kwestię na poziomie unijnym jest rozporządzenie Komisji UE nr 267/2010 z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym¹². Rozporządzenie to wygaśnie jednak 31 marca 2017 r., wobec czego także w tym przypadku koniecznym będzie uwzględnienie w przyszłych krajowych regulacjach zapisów nowej wersji rozporządzania Komisji dotyczącego tej kwestii.

Działanie 6: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące antykonkurencyjnych porozumień

Istotnym uzupełnieniem powyżej opisanych działań, prac legislacyjnych oraz prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowań antymonopolowych jest zwiększanie świadomości wszystkich uczestników rynku na temat szkodliwości antykonkurencyjnych porozumień oraz możliwości przeciwdziałania im.

Pierwszy obszar, który obejmą projekty edukacyjne będzie poświęcony porozumieniom ograniczającym konkurencję w sektorze zamówień publicznych. Działania zostaną skierowane przede wszystkim do przedsiębiorców biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub instytucji je organizujących. Podmioty te, przy użyciu specjalnie opracowanego przez Urząd formularza (dostępnego na stronie

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 355.

¹² Dz. Urz. UE L 83 z 30.03.2010 r., str. 1.

www.uokik.gov.pl), mogą zgłosić podejrzenie zawarcia zmy przetargowej. Przedstawione w zgłoszeniu fakty mogą stanowić dla Prezesa UOKiK cenne źródło informacji o okolicznościach, które w świetle prawa antymonopolowego mogą świadczyć o stosowaniu praktyki ograniczającej konkurencję, a byłyby niemożliwe do pozyskania w inny sposób.

W ramach prac jakie wykonywane będą w tym obszarze należy wymienić: promocję formularza o podejrzeniu zmy przetargowej w Internecie, rozesłanie informacji do organizacji branżowych przedsiębiorców, udział przedstawicieli Urzędu w konferencjach i seminariach związanych z tematyką, działania wydawnicze, współpracę z mediami, kampanię informacyjną (TV i Internet) poświęconą zmom przetargowym.

Promocja rozszerzonej formuły programu *leniency* stanowi kolejny obszar działań edukacyjno-informacyjnych przewidzianych do realizacji w ramach *Polityki konkurencji na lata 2014–2018*. Celem tych inicjatyw będzie poinformowanie przedsiębiorców o korzyściach, jakie mogą uzyskać podejmując współpracę z Urzędem w zamian za dostarczenie informacji o niedozwolonym porozumieniach oraz o nowych rozwiązaniach w tym zakresie. W ramach działań edukacyjnych przedsiębiorcy zostaną poinformowani nie tylko o kwestiach proceduralnych związanych ze złożeniem wniosku o złagodzenie kary, ale także o dodatkowych możliwościach wynikających z programu *leniency* plus.

W ramach prac jakie wykonywane będą w tym obszarze należy wymienić promocję nowych *Wyjaśnień* dotyczących programu łagodzenia kar oraz wzorów wniosków *leniency* w Internecie, rozesłanie informacji do organizacji branżowych przedsiębiorców, konferencje, działania wydawnicze, współpracę w mediami.

Obszarem, który będzie wymagał szczególnej aktywności w zakresie informacji i edukacji, są nowe rozwiązania służące walce z antykonkurencyjnymi porozumieniami. Nowością, która wzbudza wiele kontrowersji wśród środowisk biznesowych, jest możliwość nakładania kar na osoby fizyczne. Dlatego też, w ramach prowadzonych działań, Urząd będzie informował o tym, jak w praktyce będą zastosowane przepisy — poprzez publikację i promocję *Wyjaśnień Prezesa UOKiK dotyczących nakładania kar na osoby fizyczne*.

W ramach prac jakie wykonywane będą w tym obszarze należy wymienić promocję wymienionych *Wyjaśnień* w Internecie, rozesłanie informacji do organizacji branżowych przedsiębiorców, działania wydawnicze, współpraca z mediami.

Wskaźniki wykonania Działań z Priorytetu 1

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Przedsięwzięcia edukacyjne dotyczące zamówień przetargowych dla instytucji współpracujących z Prezesem UOKiK	2	2	2	2	2
Szkolenia z zakresu zamówień przetargowych dla podmiotów zajmujących się dystrybucją funduszy unijnych	1	1	1	1	1
Analiza wybranych branż/zagadnień dotyczących potencjalnych zamówień przetargowych na podstawie informacji z dostępnych baz danych	1	1	1	1	1
Analiza możliwości i celowości zmian w formie i zakresie gromadzonych danych o wynikach przetargów publicznych	1				
Analiza możliwości i zasadności przeprowadzenia zmian w Prawie zamówień publicznych oraz aktach wykonawczych	1				
Opracowanie nowego rozporządzenia w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie	1	-	-	-	-
<i>Wyjaśnienia</i> Prezesa UOKiK dotyczące programów leniency i leniency plus	1				
<i>Wyjaśnienia</i> Prezesa UOKiK dotyczące nakładania kar na osoby fizyczne pełniące funkcje kierownicze za dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu praktyk ograniczających konkurencję	1				
Przegląd funkcjonowania przepisów dotyczących nakładania kar na osoby fizyczne	-	-	-	1	

Szkolenia dla pracowników UOKiK dotyczące wykrywania antykonkurencyjnych porozumień	3				
Konferencje na temat niedozwolonych porozumień	1	1	1	1	1
Liczba przetargów w ramach procesu dystrybuowania środków unijnych, których dokumentacja została przeanalizowana przez UOKiK pod kątem występowania ewentualnych zmów	72	72	72	72	72
Opracowanie nowego rozporządzenia o wyłączeniach dotyczących transferu technologii	-	1	-	-	-
Opracowanie nowego rozporządzenia o wyłączeniach dotyczących porozumień w sektorze ubezpieczeniowym	-	-	-	-	1
Kampania informacyjna na temat zmów przetargowych	1	-			
Publikacje dla przedsiębiorców na temat niedozwolonych porozumień	3				
Wzrost liczby postępowań (antymonopolowych i wyjaśniających) dotyczących zmów przetargowych wszczętych średnio rocznie w odniesieniu do okresu 2011–2013	20%				

Priorytet 2: Bardziej efektywne eliminowanie nadużywania pozycji dominującej

W ramach realizacji celu cząstkowego: ochrona konkurencji, drugim celem szczegółowym jest zwalczanie nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorców. Mówimy tutaj o sytuacjach, w których mamy do czynienia z przedsiębiorcą posiadającym pozycję dominującą na rynku, który nie jest poddany regulacji ze strony państwa lub też z przedsiębiorcą poddanym reżimom regulacyjnym, które jednakowoż okazują się być niewystarczające, aby powstrzymać negatywne skutki jego działań. Sytuacja taka dotyczy szeregu rynków. Niektóre z nich ze swej natury są zdominowane przez jednego przedsiębiorcę, który posiada monopol naturalny, na innych trwa proces liberalizacji i tworzenia konkurencji, ale nie na tyle zaawansowany, aby można mówić o w pełni funkcjonującej konkurencji. Trzecia grupa rynków to rynki z natury konkurencyjne, które

jednak ze względów historycznych, ukształtowały się w taki sposób, że jeden z przedsiębiorców uzyskał na nich pozycję dominującą.

Posiadanie pozycji dominującej na rynku nie jest zakazane, zgodnie z art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest natomiast jej nadużywanie. Może ono przybierać wiele form, prowadzących do ograniczenia konkurencji, takich jak np. narzucanie cen nieuczciwych (w tym nadmiernie wygórowanych, bądź rażąco niskich), narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących nieuzasadnione korzyści, czy ograniczenie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów.

Nadużywanie pozycji dominującej zawsze, w ostatecznym rozrachunku, przynosi niekorzystne skutki dla konsumentów, najczęściej jednak dzieje się to pośrednio na skutek ograniczenia konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami. Trzeba jednak wspomnieć, że istnieją też praktyki z zakresu nadużywania pozycji dominującej tzw. praktyki eksploatacyjne, które mogą uderzać w konsumentów bezpośrednio, np. poprzez oferowanie im cen nadmiernie wygórowanych, narzucanie nieuzasadnionych opłat, itp. Ze względu na fakt, że konsumenci są najsłabszym uczestnikiem procesu rynkowego, Prezes UOKiK musi szczególną uwagę poświęcać tego typu sprawom.

Prezes UOKiK na bieżąco rozpatruje skargi uczestników rynku, które sygnalizują ewentualne przypadki nadużywania pozycji dominującej i podejmuje interwencje. Taka bierna postawa jest jednak niewystarczająca dla odpowiedniej ochrony konkurencji przed tego typu praktykami. Dlatego też Prezes UOKiK na bieżąco stara się monitorować rynki, na których działają przedsiębiorstwa posiadające pozycję dominującą i wykrywać nadużycia. Zdarza się bowiem, że nadużywanie pozycji jest niezgłaszane do organu antymonopolowego ze względu na obawę uczestników rynku przed odwetem dominanta albo też z powodu braku dostatecznej świadomości prawnej poszkodowanych, tak jak wspomniano, niekiedy konsumentów.

Kwestia zwalczania nadużywania pozycji dominującej w poprzednich *Politykach konkurencji*, była traktowana jako element szerzej zakrojonych działań dotyczących rynków lokalnych. W niniejszym dokumencie, kwestie te zostały wyodrębnione jako

osobny *Priorytet*. W okresie 2014–18 Prezes UOKiK, ponownie, szczególnie dużą uwagę poświęcał będzie rynkom lokalnym, gdzie funkcjonuje najwięcej przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą.

W *Polityce konkurencji na lata 2014–2018* większy nacisk kładziony będzie na wykrywanie i eliminowanie praktyk eksploatacyjnych szczególnie tych, które przynoszą bezpośrednie straty konsumentom. Rynki, na których istnieją przedsiębiorcy posiadający pozycję dominującą są też szczególnie narażone na praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Równolegle więc do *Działań* opisanych w tym *Priorytecie* aktywności, Prezes UOKiK podejmować będzie opisane w *Priorytecie III.2 Polityki konsumenckiej* działania mające zapewnić rozwój rynku bezpiecznego dla konsumentów.

Działanie 1: Monitorowanie rynków regionalnych w celu eliminacji nadużyć przez lokalnych dominantów i monopolistów

Można zaryzykować tezę, że zachodzące procesy liberalizacji i otwierania rynków spowodowały, że na poziomie ogólnopolskim, mamy do czynienia z coraz mniejszą liczbą monopoli oraz rynków silnie zdominowanych przez jednego przedsiębiorcę. Tam natomiast, gdzie nadal występuje taka sytuacja, bardzo często mamy do czynienia z aktywną polityką wyspecjalizowanych regulatorów. Zupełnie inaczej jest jeśli chodzi o rynki lokalne, gdzie często mamy do czynienia z monopolem naturalnym (np. sektor wodociągowo-kanalizacyjny, organizacja usług komunalnych) lub pozycją dominującą (np. lokalny transport, usługi cmentarne). Ewentualne antykonkurencyjne praktyki przedsiębiorstw lokalnych są mało widoczne na poziomie gospodarki narodowej, niemniej potrafią być bardzo dotkliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw ograniczających swą działalność do niewielkiego terenu oraz dla lokalnej społeczności konsumentów.

Prezes UOKiK realizuje swoje zadania w terenie poprzez sieć dziewięciu Delegatur. Jest to rzadko spotykane w Europie rozwiązanie, dające jednak wyjątkowe możliwości oddziaływania na rynki lokalne. Delegatury działając na ograniczonym terenie, są znacznie bliżej spraw lokalnych, mogą lepiej rozumieć i analizować zachodzące tam procesy i podejmować adekwatne interwencje.

W okresie 2014–2018 do priorytetowych działań tych jednostek będzie należało monitorowanie rynków lokalnych, na których występują podmioty o pozycji dominującej. Szczególny nacisk będzie kładziony na postrzeganie procesów konkurencji na tych rynkach poprzez pryzmat ochrony praw i interesów konsumentów.

Szczególna pozycja Delegatur w systemie ochrony konkurencji polega również na tym, że w ramach jednej struktury zajmują się one zarówno ochroną konkurencji jak i ochroną zbiorowych interesów konsumentów. To powoduje, że są w stanie optymalnie realizować synergię obu tych procesów dostrzegając w działalności lokalnych przedsiębiorców problemy obu typów i stosując właściwe narzędzia do ich eliminacji.

Jak wspomniano powyżej, w okresie realizacji niniejszego dokumentu, szczególną uwagę Delegatury UOKiK będą poświęcać rynkom, gdzie może dochodzić do naruszeń prawa konkurencji uderzających bezpośrednio w konsumentów oraz tych gdzie w ramach tych samych działań monitorujących możliwe jest również wykrycie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w szczególności należy wymienić tutaj rynek gospodarowania odpadami komunalnymi, rynek dostarczania wody i odprowadzania ścieków, rynek lokalnego transportu pasażerskiego, w szczególności kołowego, oraz rynek usług cmentarnych.

Lokalne rynki zagospodarowania odpadów komunalnych w ostatnich latach były poddane głębokim zmianom systemowym. Dążąc do osiągnięcia standardów utylizacji odpadów obowiązujących w Unii Europejskiej uchwalona została ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹³. Jej przepisy zmieniły fundamentalnie warunki funkcjonowania i konkurencji podmiotów zajmujących się wywozem i utylizacją odpadów, a także zmieniły rolę gmin w całym systemie. Konkurencja „na rynku” została zastąpiona konkurencją „o rynek”. Przedsiębiorcy nie walczą już bowiem o poszczególnych konsumentów, ale o kontrakty z gminami na obsługę konsumentów zamieszkałych na poszczególnych obszarach. Zmiany te oprócz pożądaných korzyści w zakresie ochrony środowiska przyniosły szereg nowych zagrożeń w obszarze konkurencji.

¹³ Dz. U. Nr 152, poz.897, z późn. zm.

Przede wszystkim znacznie wzrosło znaczenie gminy jako pomiotu posiadającego dominującą pozycję na rynku organizowania wywozu i utylizacji odpadów komunalnych, co spowodowało wzrost zagrożenia występowania nadużywania pozycji dominującej przez te podmioty. Do pewnego stopnia, podobnie wygląda sytuacja jeśli chodzi o regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, tzw. RIPOKi. Niektóre z nich już teraz samodzielnie obsługują przypisany im teren posiadając niekwestionowaną pozycję dominującą. Koncepcja towarzysząca wspomnianej nowelizacji ustawy zakładała zresztą, że po zbudowaniu nowoczesnych instalacji utylizujących odpady, będą one monopolistami na swoim terenie, aby zapewnić strumień odpadów oraz opłacalność poczynionych inwestycji. Należy również wspomnieć o przewidywanym, w perspektywie kilku lat, zwiększeniu się koncentracji na rynku¹⁴ i możliwości powstania lokalnych monopolii. Ponadto duża skala konkurencji o rynek, czyli *de facto* przetargów publicznych, powoduje możliwość zawierania przez przedsiębiorców, bądź przedsiębiorców i organizatorów zmów przetargowych.

Prezes UOKiK dostrzegał powyższe zagrożenia już na etapie tworzenia *Polityki konkurencji na lata 2011–13*. Jednym z zadań przewidzianych w tym dokumencie było przeprowadzenie badania konkurencji na lokalnych rynkach wywozu odpadów komunalnych, monitorowanie ich w trakcie reformy oraz podejmowanie bieżących interwencji. Działania te zostały zrealizowane. W lutym 2012 roku został opublikowany raport *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, będący wynikiem kompleksowego badania rynków zagospodarowania odpadów na terenie całego kraju, zawierający diagnozę stanu konkurencji oraz prognozę zmian będących konsekwencją wprowadzania nowych przepisów. Monitoring prowadzony przez Delegatury Urzędu już po wejściu w życie nowych przepisów dowiódł, że przewidywania co do wystąpienia znacznej liczby naruszeń prawa konkurencji były słuszne. W roku 2013 wszczęto 46 postępowań wyjaśniających i antymonopolowych dotyczących tego rynku.

Prezes UOKiK będzie w dalszym ciągu monitorował sytuację na rynkach zagospodarowania odpadów. Okresowo będą przeprowadzone badania tego sektora. W

¹⁴ Wiele podmiotów, dotychczas działających na rynku, w większości małych rodzinnych firm, które nie będą w stanie wygrać w wystarczającej liczbie przetargów, będzie zmuszonych do zakończenia działalności lub zmiany jej profilu.

zależności od potrzeb będą one dotyczyły wąsko pojętych rynków lokalnych lub szerszych rynków regionalnych. W okresie 2014–18 przeprowadzone zostanie również przynajmniej jedno kompleksowe badanie dotyczące zagospodarowywania odpadów komunalnych na poziomie kraju. Wyniki tego badania zawierające diagnozę stanu konkurencji zostaną zestawione z wynikami ww. badania z 2012 roku.

W ramach dokonywanych przeglądów będą na bieżąco diagnozowane problemy. Jeśli ich rozwiązanie będzie mieściło się w kompetencjach Prezesa UOKiK, wówczas wszczynane będą postępowania wyjaśniające i antymonopolowe. W pozostałych sytuacjach będą powiadamiane inne kompetentne organy.

Rynek dostarczania wody i odprowadzania ścieków charakteryzuje się występowaniem monopoli naturalnych. Nie jest bowiem ekonomicznie uzasadnione, aby na danym terenie działali dwaj przedsiębiorcy konkurujący między sobą w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Tego typu sytuacja powoduje, że mamy w kraju do czynienia z dużą liczbą podmiotów dysponujących pozycją dominującą, którzy relatywnie często jej nadużywają, w szczególności narzucając w umowach z odbiorcami uciążliwe i niezgodne z prawem warunki, w tym nakładając opłaty, które można uznać za ceny nieuczciwe. Praktyki te należą do grupy praktyk eksploatacyjnych, które często są wymierzone również bezpośrednio w konsumentów. Ich eliminacja jest zatem istotna nie tylko z punktu widzenia ochrony konkurencji, ale także ze względu na ochronę konsumentów.

Przedsiębiorcy działający w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym również mogą dopuszczać się praktyk wykluczeniowych, ingerując w działalność innych podmiotów funkcjonujących na rynkach powiązanych np. wykonawców sieci wodociągowej.

Prezes UOKiK już w poprzednich *Politykach konkurencji* zwracał uwagę na sytuację na tych rynkach, m.in. postulował ustanowienie regulatora zajmującego się kontrolą *ex ante* (uprzednią) działań przedsiębiorstw wodociągowych. W 2011 został również sporządzony raport *Kierunki rozwoju ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodno-kanalizacyjnym*, dotyczący konkurencji na tym rynku, zawierający diagnozę co do stanu konkurencji oraz ochrony praw konsumentów wraz z postulatami zmian w prawie. Na bieżąco prowadzony jest monitoring rynków lokalnych, którego efektem są postępowania

wyjaśniające i antymonopolowe. W samym tylko 2013 roku Prezes UOKiK wydał 38 decyzji dotyczących tego sektora.

Niepokojącym zjawiskiem jest duża powtarzalność praktyk stosowanych przez poszczególnych przedsiębiorców. Dlatego też w ramach poprzedniej *Polityki* adresowano do przedsiębiorców z tego sektora działania w ramach *Priorytetu „Dążenie do zmniejszenia naruszeń prawa konkurencji przez przedsiębiorstwa świadczące usługi użyteczności publicznej poprzez zwiększenie świadomości ich szkodliwości na poziomie regionów”*.

W latach 2014–2018 w ramach eliminowania nadużywania pozycji dominującej Prezes UOKiK będzie w dalszym ciągu priorytetowo traktował sektor wodociągowo-kanalizacyjny. Duża liczba przedsiębiorstw o pozycji monopolistycznej i brak wyspecjalizowanego regulatora, zwykle obecnego na takich rynkach, który swoją polityką eliminowałby szereg antykonkurencyjnych i antykonsumenckich zachowań, powoduje, że działania Prezesa UOKiK nabierają szczególnego znaczenia.

W ramach monitoringu będą prowadzone okresowe badania umów oraz polityki cenowej. Monitoring będzie, oprócz kwestii związanych z konkurencją, obejmował także kwestie ewentualnych naruszeń zbiorowych interesów konsumentów.

Dwa inne lokalne rynki, na których w sposób szczególny występuje niebezpieczeństwo nadużywania pozycji dominującej, a które należy wymienić w tym miejscu, to rynek usług cmentarnych oraz lokalne usługi kołowego transportu pasażerskiego.

Na rynku usług cmentarnych występują swoiste lokalne monopole. Prezes Urzędu traktuje każdy cmentarz jako osobny rynek, chociażby z tego względu, że jego wybór jest bardzo często uwarunkowany wieloma czynnikami, na które osoba płacąca za usługi nie ma wpływu (np. wola osoby zmarłej). Jest to szczególnie ważny rynek z punktu widzenia konsumentów, ponieważ w większości korzystanie z tego typu usług wiąże się z utratą kogoś bliskiego. Konsumentów są zatem szczególnie narażeni na praktyki eksploatacyjne. Zdarza się również, że działania organizatorów usług cmentarnych zarządzających danym

cmentarzem (najczęściej lokalna gmina lub parafia) utrudnia do niego dostęp lokalnym przedsiębiorcom, świadczącym usługi pogrzebowe lub inne.

Rynki usług transportowych mają nieco inny charakter, niż trzy rynki opisane wcześniej. Z pozycją dominującą mamy tu do czynienia głównie na poziomie organizowania transportu oraz udostępniania infrastruktury transportowej takiej jak dworce autobusowe, czy przystanki. Rzadziej pozycja dominująca występuje na samym rynku świadczenia usług, gdzie zwykle konkuruje ze sobą kilku przewoźników.

Ponieważ jednak na terenie kraju mamy do czynienia z bardzo dużą liczbą rynków tego typu (co do zasady, rynkiem może być pojedyncza trasa autobusowa), można zidentyfikować wiele rynków lokalnych, które są zdominowane przez jednego przewoźnika. Na rynkach takich może dochodzić do nadużywania pozycji rynkowej, w postaci praktyk mających na celu zamknięcie rynku na konkurencję.

Konsekwencje nadużywania pozycji dominującej na lokalnych rynkach transportu pasażerskiego są często bardzo dotkliwe dla konsumentów. W szczególności, gdy nie mają oni dobrych alternatywnych form dojazdu do pracy lub szkoły. W ramach realizacji *Polityki konkurencji na lata 2011–2013* Prezes UOKiK zajmował się rynkami transportu lokalnego ze względu na wejście w życie 1 marca 2011 roku przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym¹⁵. W ramach tego procesu prowadzono postępowania wyjaśniające i antymonopolowe.

Proces monitoringu w odniesieniu do rynku usług cmentarnych i rynków zbiorowego transportu pasażerskiego będzie kontynuowany przez Delegatury Urzędu. Okresowo, szczególnie w odniesieniu do rynków transportowych będą prowadzone badania o zasięgu lokalnym.

Wymienione rynki stanowią najistotniejsze elementy prac wykonanych w ramach opisywanego *Działania*. Należy jednak wskazać, że nie jest wykluczone w tym przypadku również poświęcenie przez organ antymonopolowy większej uwagi innym rynkom lokalnym, na których występują podmioty o pozycji dominującej, jeśli sygnały z rynku

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.

będą wskazywały o możliwości nadużyć. Należy tutaj też od razu zauważyć, że nie chodzi o skonkretyzowane doniesienia uprawdopodobniające praktykę antykonkurencyjną, będące podstawą do wszczęcia postępowania, ale o niepokojące sygnały wymagające szerzej zakrojonych działań monitorujących lub ewentualnych badań i analiz.

Działanie 2: Szersze użycie zobowiązań w eliminacji praktyk eksploatacyjnych

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przedsiębiorca, który naruszył prawo konkurencji może uniknąć kary, jeśli zobowiąże się dobrowolnie do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom prawa konkurencji.

Kontrowersje interpretacyjne i niepewność przedsiębiorców wzbudza zakres możliwości stosowania tego przepisu. W doktrynie są obecne opinie mówiące, że przedsiębiorcy, którzy jeszcze przed wszczęciem przez Prezesa UOKiK postępowania antymonopolowego lub zaraz po nim, zaprzestali praktyki, tracą możliwość złożenia zobowiązania i przez to uniknięcia kary. Oznaczałoby to, że paradoksalnie w lepszej sytuacji są ci przedsiębiorcy, którzy zwlekali z zaniechaniem praktyki (czyli *de facto* postępowali w sposób bardziej społecznie szkodliwy) i uczynili to dopiero po złożeniu zobowiązania.

Prezes Urzędu stoi na stanowisku, iż taka interpretacja ww. przepisu jest niezgodna z intencją ustawodawcy i że należy również akceptować zobowiązania dotyczące usuwania skutków niedozwolonych praktyk. W lipcu 2012 zostały ogłoszone przez Prezesa UOKiK *Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, które zawierały ww. stanowisko. *Wyjaśnienia* dały przedsiębiorcom jasne wskazówki, kiedy mogą oni korzystać z tego narzędzia i w jaki sposób. Dokument wskazywał m.in., że zobowiązania powinny być składane na wstępnym etapie postępowania, a nie tuż przed wydaniem decyzji, kiedy przedsiębiorca ma niemalże pewność, że zostanie wydana decyzja dla niego niekorzystna¹⁶, oraz że Prezes nie będzie akceptował zobowiązań w

¹⁶ Uwzględniając, iż do zastosowania art. 12 i art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wystarczające jest jedynie uprawdopodobnienie stosowania przez przedsiębiorcę zarzucanej praktyki, przedsiębiorca powinien złożyć zobowiązanie na wstępnym etapie postępowania, a więc, co do zasady, tuż po jego wszczęciu. *Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk*

przypadku najbardziej rażących naruszeń prawa konkurencji, takich jak np. porozumienia cenowe pomiędzy konkurentami¹⁷.

Powyższe działania, zwiększające transparentność działania organu antymonopolowego oraz świadomość przedsiębiorców, były jednym z czynników, które wpływają na dużą liczbę wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązaniowych. W samym tylko 2013 roku organ antymonopolowy wydał 23 takie decyzje, dotyczące ochrony konkurencji.

W eliminowaniu praktyk antykonkurencyjnych bardzo ważna jest skuteczność podejmowanych działań. Z jednej strony pozytywnie wpływa ona na funkcjonowanie rynku, z drugiej zniechęca innych przedsiębiorców do podejmowania podobnych zachowań. Jednym z wyznaczników tej skuteczności w nieustannie i gwałtownie zmieniającej się gospodarczej rzeczywistości jest szybkość podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć. Decyzje antymonopolowe bardzo często są kwestionowane przez przedsiębiorców, którzy składają odwołania od rozstrzygnięć Prezesa UOKiK do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Procedura odwoławcza jest często bardzo długa i może trwać kilka lat, tymczasem poszkodowani przedsiębiorcy i konsumenci często nadal mają do czynienia z niekorzystnymi dla siebie działaniami.

Przyjęcie decyzji zobowiązaniowej, w przypadku wielu praktyk niezaliczanych do najcięższych naruszeń prawa konkurencji, może być korzystne nie tylko dla samego przedsiębiorcy, ale również dla poszkodowanych lub potencjalnych poszkodowanych. Szkodliwa praktyka będzie w krótkim okresie wyeliminowana z rynku, a w niektórych przypadkach, gdzie jest to zasadne, zostaną usunięte szkody. Sytuacja ta ma właśnie szczególne znaczenie dla konsumentów, w stosunku do których przedsiębiorca może zobowiązać się do naprawienia szkód np.: wypłaty bezprawnie pobranych opłat, aneksowania niekorzystnych umów, etc. Sytuacja ta jest, w niektórych przypadkach, bardziej korzystna niż wydanie decyzji nakładającej karę, ponieważ w tym przypadku

ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów str.3.

¹⁷ „W przypadku porozumień ograniczających konkurencję, z uwagi na charakter tych praktyk, wydanie decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 ustawy może mieć miejsce w wyjątkowych sytuacjach.”
Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów str.6.

konsumenci dopiero po uprawomocnieniu się decyzji mogą dochodzić swoich praw, do tego samodzielnie.

W okresie 2014–2018 Prezes UOKiK będzie kontynuował politykę dotyczącą decyzji zobowiązaniowych, w szczególności dotyczących nadużywania pozycji dominującej i praktyk eksploatacyjnych, bezpośrednio godzących w interesy konsumentów.

W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, nad którym pracuje obecnie Sejm RP, proponuje się, wprowadzenie zapisu wskazującego wprost, że zobowiązania mogą dotyczyć nie tylko zapobieżenia naruszeniom, ale również usunięcia ich skutków. Przyczyni się to do wyeliminowania problemów interpretacyjnych, o których była mowa powyżej i zwiększy pewność prawną przedsiębiorców. Będzie też pozytywnie wpływało na zakres stosowania tego narzędzia.

W pierwszej fazie realizacji tego *Działania* Prezes UOKiK będzie czynnie uczestniczył w dalszym ciągu prac nad ustawą o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, służąc pomocą i wyjaśnieniami Sejmowi RP, (w ramach prac parlamentarnych) oraz ewentualnie Prezydentowi RP, jeśli zajdzie taka potrzeba.

W drugiej fazie, już po przyjęciu *Ustawy*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów podejmie starania, aby informacje o nowym stanie prawnym, w jak najszerszym stopniu zostały przyswojone przez przedsiębiorców oraz aby funkcjonowanie rozwiązań w nowym kształcie było prawidłowo rozumiane i stosowane, a tym samym nie sprawiało przedsiębiorcom problemów. W tym celu zostaną opracowane i ogłoszone nowe *Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*.

Dodatkowo podjęte będą działania informacyjne i edukacyjne dotyczące pozytywnych skutków przyjmowania zobowiązań przedsiębiorców, w szczególności tych dotyczących usuwania skutków praktyk antykonkurencyjnych dla konsumentów (szerzej patrz *Działanie 3*).

Spodziewanym efektem przeprowadzonych działań będzie dalsze rozszerzenie stosowania zobowiązań ze strony przedsiębiorców, w szczególności jeśli chodzi o praktyki eksploatacyjne stosowane przez podmioty posiadające pozycję dominującą na rynku.

Działanie 3: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące nadużywania pozycji dominującej

Działania edukacyjno-informacyjne w *Priorytecie 2* zostaną przede wszystkim skoncentrowane na problematyce przyjmowania zobowiązań od przedsiębiorców, którzy naruszyli prawo antymonopolowe poprzez nadużycie pozycji dominującej. W szczególności będzie to dotyczyło zobowiązań, których celem jest usunięcie negatywnych dla konsumentów skutków antykonkurencyjnych praktyk.

Wśród prac jakie wykonywane będą w ramach tego *Działania* należy wymienić promocję *Wyjaśnień* w Internecie, rozesłanie informacji do organizacji branżowych przedsiębiorców, działania wydawnicze, współpraca z mediami.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 2*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Badanie dotyczące konkurencji na lokalnym rynku, gdzie występuje przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą, mogący oddziaływać na konkurencję i konsumentów	2	2	2	2	2
Raport z badania wpływu na konkurencję reformy na rynkach odbioru i zagospodarowania odpadów	-	1			-
Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów	-	1			
Wydarzenie informacyjno-edukacyjne dotyczące zwalczania nadużywania pozycji dominującej	1				

Priorytet 3: Usprawnianie procesu kontroli koncentracji

Działania, zebrane w tym *Priorytecie*, bezpośrednio realizują cel szczegółowy, jakim jest przeciwdziałanie koncentracjom przedsiębiorców, których skutkiem byłoby znaczące ograniczenie konkurencji na rynku, w szczególności poprzez powstanie pozycji dominującej.

Kontrola koncentracji jest niezwykle ważnym elementem działalności Prezesa UOKiK z zakresu ochrony konkurencji. Polega ona na ocenie zgłaszanego przez przedsiębiorcę zamiaru dokonania fuzji lub przejęcia innego podmiotu. Zamiar koncentracji podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu w przypadku spełnienia kryteriów wymienionych w *Ustawie*.

Kontrola koncentracji, wraz z rozwojem gospodarki rynkowej, stanowi coraz większe wyzwanie dla Prezesa UOKiK. Po demonopolizacji rynku przeprowadzonej w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, większość rynków była wyraźnie rozdrobniona i wysoce konkurencyjna. Proces konkurencji intensyfikowało również wejście, na polski rynek, szeregu przedsiębiorstw zagranicznych, które widziały duży potencjał w inwestycjach w naszym kraju.

Od tamtego czasu jednak sytuacja ulega stopniowej zmianie w wyniku intensywnych procesów koncentracyjnych. Szczególnie na proces ten wpływały decyzje o wyjściu z polskiego rynku kolejnych przedsiębiorstw zagranicznych, które nie odniosły zamierzonego sukcesu, sprzedawały polską część swojej działalności silniejszym konkurentom.

Można zaryzykować tezę, że jeszcze w połowie pierwszej dekady XXI wieku procesy koncentracyjne w większości przypadków nie budziły niepokoju co do ich potencjalnie antykonkurencyjnych skutków. Niemniej, wraz z upływem czasu, struktura poszczególnych rynków osiągnęła stan, który wymaga coraz liczniejszych interwencji organu antymonopolowego, polegających na wydawaniu decyzji zakazujących koncentracji bądź też zawierających zgodę warunkową.

Sytuacje te wymagają nieustającej pracy nad procedurami i metodologią rozpatrywania zgłaszanych wniosków koncentracyjnych. Konieczne jest to zarówno z uwagi na interes przedsiębiorców zgłaszających zamiar koncentracji, którzy nieustannie wskazują na potrzebę zwiększania sprawności i transparentności działania Prezesa UOKiK, a także z uwagi na interes konsumentów i gospodarki kraju, w który może godzić zbyt silna pozycja podmiotów na niektórych rynkach.

Problemy dotyczące rozpatrywania koncentracji zostały również dostrzeżone przez Komisję Europejską, która w ostatnich latach, zainicjowała proces zmierzający do wprowadzenia zmian w stosowanych przez siebie procedurach.

W okresie 2014–18, w zakresie kontroli koncentracji, Prezes UOKiK będzie zatem skupiał się na wprowadzaniu zmian w metodologii oraz w procedurze, włączy się również w prace prowadzone na szczeblu unijnym.

Działanie 1: Zmiany w procedurze kontroli koncentracji

W *Polityce konkurencji na lata 2011–13* również przewidziano szereg *Działań* dotyczących usprawnień w procesie kontroli koncentracji. Jednym z nich było *Działanie: „Opracowanie zmian dotyczących dwufazowej procedury rozpatrywania koncentracji”* zakładające „dokonanie analizy możliwości wprowadzenia na gruncie polskim dwufazowej procedury rozpatrywania koncentracji” oraz „przygotowanie odpowiednich rozwiązań prawnych w tym zakresie”. *Działanie* to zostało w pełni zrealizowane w latach 2011–2012. Stwierdzono, że stosowana m.in. przez Komisję Europejską dwufazowa procedura rozpatrywania koncentracji jest możliwa do zastosowania w polskich realiach, pozytywnie wpłynie na efektywność pracy UOKiK oraz że będzie satysfakcjonującą odpowiedzią na postulaty wysuwane przez przedsiębiorców. Przygotowano projekt przepisów dotyczący tych kwestii, który został włączony do przyjętego przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2013 roku rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Projekt ten jest obecnie przedmiotem prac Sejmu RP.

Obecnie obowiązujące przepisy przewidują jednoetapowe, kończone w jednakowym, dwumiesięcznym terminie, postępowanie koncentracyjne zarówno dla spraw o potencjalnie dużym wpływie na konkurencję, jak i spraw stosunkowo mało istotnych z punktu widzenia antykonkurencyjnych skutków. Wprowadzenie dwuetapowych postępowań ma na celu przede wszystkim przyspieszenie postępowań w przypadkach niebudzących wątpliwości, przez co zredukowany zostanie czas oczekiwania, łączących się przedsiębiorców, na decyzję Prezesa UOKiK.

Po wprowadzeniu dwuetapowych postępowań zasadą będzie zakończenie postępowania w terminie 1 miesiąca, nie wliczając w to, tak jak w obecnym stanie prawnym, okresów oczekiwania na dokonanie zgłoszenia przez pozostałych uczestników koncentracji, uzupełnienie braków lub informacji w zgłoszeniu, uiszczenia opłaty od wniosków o wszczęcie postępowania, czyli na dopełnienie przez przedsiębiorców obowiązków formalnych związanych ze zgłoszeniem koncentracji. Miesięczny termin dotyczyłby spraw niebudzących większych wątpliwości, które stanowią obecnie co najmniej 80% spraw z zakresu koncentracji rozpatrywanych przez Prezesa UOKiK.

W sytuacjach, w których Prezes Urzędu będzie miał do czynienia ze sprawami szczególnie skomplikowanymi lub takimi w przypadku których, po przeprowadzeniu standardowych analiz, powstaje obawa, że w ich wyniku konkurencja na rynku może zostać istotnie ograniczona i z tego powodu wymagających przeprowadzenia pełnego badania rynku, bądź czasochłonnych analiz — przewidziano możliwość przejścia do kolejnego etapu postępowania poprzez wydanie postanowienia o przedłużeniu terminu na jego zakończenie o kolejne 4 miesiące.

Jednocześnie wprowadzone będzie w sprawach, w których istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo istotnego ograniczenia konkurencji na rynku, w wyniku dokonania koncentracji, instytucja przedstawiania przedsiębiorcy, po zakończeniu pierwszego etapu postępowania, zastrzeżeń do planowanej koncentracji. Przedsiębiorca będzie więc mógł, jeszcze przed wydaniem decyzji, poznać zarzuty Prezesa UOKiK i ustosunkować się do nich, proponując np. pewne modyfikacje planowanej koncentracji, dzięki którym nie będzie ona wywoływała antykonkurencyjnych skutków. Procedura przedstawiania przez UOKiK zastrzeżeń, usprawni komunikację między Urzędem a przedsiębiorcami (potrzeba

taka wielokrotnie była wyrażana przez środowiska biznesowe) i umożliwi dostosowanie warunków zamierzonych koncentracji do wymagań Urzędu, wynikających z potrzeby ochrony rynku.

Pozostałe zmiany, w zakresie kontroli koncentracji, zawarte w projekcie nowelizacji mają na celu przede wszystkim skupienie uwagi Urzędu na sprawach najbardziej istotnych i wyłączenie spod jego kontroli koncentracji, które w oczywisty sposób nie wywierają negatywnych skutków w sferze konkurencji, a także uzupełnienie luk w przepisach, powodujących brak możliwości kontrolowania przez Prezesa UOKiK pewnych koncentracji, mogących wywoływać poważne antykonkurencyjne skutki.

Zmiany te dotyczą m.in. wyeliminowania obchodzenia przepisów *Ustawy* poprzez dokonywanie transakcji wieloetapowych, tj. nabywanie przez przedsiębiorców w niewielkich odstępach czasu (w łącznym dwuletnim okresie) kolejnych stosunkowo niewielkich części mienia innego przedsiębiorcy lub jego kolejnych spółek zależnych (które to transakcje, ze względu na mały obrót realizowany przez te części lub spółki, nie podlegają zgłoszeniu Prezesowi UOKiK). W efekcie dochodzić może do koncentracji o znacznym skutku rynkowym, nieobjętych jednak kontrolą UOKiK.

Ponadto proponuje się:

- doprecyzowanie przepisu, na podstawie którego nie podlega zgłoszeniu, zamiar koncentracji następującej w toku postępowania upadłościowego;
- wyłączenie spod kontroli UOKiK koncentracji polegających na połączeniu przedsiębiorców osiągających niewielki obrót (do 10 milionów euro) na terytorium RP lub tworzeniu przez nich wspólnych przedsiębiorców;
- wprowadzenie szeregu przepisów doprecyzowujących zasady obliczania obrotu przedsiębiorców biorących udział w koncentracji;
- wprowadzenie postanowienia o nieudostępnianiu (utajnieniu) części decyzji Prezesa UOKiK (w tym również uzasadnienia) wyrażającej warunkową zgodę na koncentrację — w zakresie dotyczącym terminu spełnienia warunków nałożonych na przedsiębiorcę;
- wprowadzenie niewielkich zmian o charakterze proceduralnym.

W pierwszej fazie realizacji tego *Działania* Prezes UOKiK będzie czynnie uczestniczył w parlamentarnych pracach nad nowelizacją *Ustawy*, służąc Sejmowi pomocą i wyjaśnieniami a później, jeśli zajdzie taka potrzeba, również służąc pomocą Prezydentowi RP.

W drugiej fazie, już po przyjęciu *Ustawy*, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawi Radzie Ministrów projekty dwóch rozporządzeń, konieczność zmiany których będzie wynikała z opisanych powyżej zmian dokonanych w treści ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Chodzi mianowicie o rozporządzenie, które zastąpi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorców¹⁸ oraz rozporządzenie, które zastąpi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie sposobu obliczania obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji¹⁹. Szczególnie istotne dla zgłaszających będzie pierwsze z wymienionych rozporządzeń, którego częścią będą wzory wniosków koncentracyjnych (tzw. WID — wykaz informacji i dokumentów).

W trzeciej fazie Prezes UOKiK podejmie starania, aby wprowadzenie niewątpliwie korzystnych dla przedsiębiorców zmian odbyło się w sposób jak najbardziej płynny oraz aby podmioty zgłaszające zamiar koncentracji miały jak najmniej wątpliwości co do interpretacji przepisów dotyczących nowych rozwiązań.

W listopadzie 2010 roku Prezes UOKiK wydał *Wyjaśnienia w sprawie kryteriów i procedury zgłaszania zamiaru koncentracji*. W *Polityce konkurencji na lata 2011–13* przewidziano jako jedno z *Działań* „Opracowanie wytycznych dotyczących analiz zgłaszanych koncentracji”. Plan ten został zrealizowany poprzez wydanie w czerwcu 2012 roku *Wyjaśnień dotyczących oceny zgłaszanych koncentracji*. Z uwagi na zmiany prawne opisane powyżej, a także poniekąd ze względu na nowe orzecznictwo Prezesa UOKiK i sądów, po 2014 zostaną opublikowane nowe wersje obydwóch dokumentów.

Podjęte będą również działania informacyjne i edukacyjne dotyczące nowych rozwiązań dotyczących zmian w procedurze kontroli koncentracji (szerzej patrz *Działanie 4*).

¹⁸ Dz. U. Nr 134, poz. 937.

¹⁹ Dz. U. Nr 134, poz. 935.

Działanie 2: Zmiany w procedurze rozpatrywania koncentracji na poziomie unijnym

Procesy koncentracyjne zachodzące na terenie Polski są oceniane nie tylko przez Prezesa UOKiK, ale również przez Komisję Europejską, która jest organem właściwym, przede wszystkim, w odniesieniu do dużych transakcji potencjalnie mogących mieć wpływ na konkurencję w kilku krajach Unii.

Ostatnia znacząca reforma systemu kontroli koncentracji na szczeblu unijnym miała miejsce w 2004 roku, stąd też Komisja Europejska zainicjowała w 2013 roku dyskusję nad zmianami, które poprawiłyby funkcjonowanie obowiązujących procedur. W czerwcu 2013 został ogłoszony dokument roboczy pod tytułem *W kierunku bardziej efektywnej kontroli koncentracji w UE (Towards more effective EU merger control)*²⁰, który zawiera propozycje zmian.

Planowane modyfikacje dotyczyłyby dwóch kwestii mających znaczenie dla skuteczności kontroli koncentracji w UE oraz dla szybkości rozpatrywania spraw w których właściwa jest Komisja.

Pierwsza dotyczy problemu nabycia udziałów, które nie dają prawa do kontroli bądź wspólnej kontroli nad podmiotem (dalej: udziały mniejszościowe). Komisja doszła do wniosku, że brak kontroli nad transakcjami tego typu może prowadzić do ograniczenia konkurencji, w podobnym zakresie, jak w przypadku form koncentracji objętych zgłoszeniem wg dotychczasowych regulacji. Zaproponowano objęcie kontrolą, w określonym zakresie, nabycia mniejszościowych udziałów innego przedsiębiorcy.

Druga kwestia dotyczy mechanizmów przekazywania spraw pomiędzy Komisją a organami antymonopolowymi krajów członkowskich. W rozporządzeniu nr 139/2004²¹ w art. 4(5) oraz w art. 22 przewidziano możliwość przekazywania spraw przez Komisję

²⁰ Dokument dostępny na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_merger_control/index_en.html

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz. U. UE L 24 z 29.1.2004, str. 1; Dz. U. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 3, str. 40.

Europejską do organów antymonopolowych państw członkowskich, jak i przekazywanie przez te organy spraw do rozpatrzenia przez Komisję.

Przygotowany dla Rady Europejskiej w 2009 roku raport dotyczący funkcjonowania rozporządzenia 139/2004 wskazywał, że jakkolwiek przewidziane w rozporządzeniu progi i mechanizmy sprawdzają się w praktyce i prowadzą do prawidłowej alokacji spraw to jednak w dalszym ciągu system ten nie jest doskonały. Wskazano na przykład, iż w 2007 roku 240 koncentracji ponadnarodowych było rozpatrywanych przez więcej niż jeden organ antymonopolowy²². Sytuacja taka powoduje problemy dla przedsiębiorców, m.in. koszty obsługi prawnej w kilku krajach oraz długie oczekiwanie na wszystkie wymagane zgody. Przedsiębiorcy krytykowali również sam system przekazywania decyzji jako uciążliwy i długotrwały.

Celem Komisji jest takie zmodyfikowanie procesu, aby ułatwić i usprawnić przekazywanie spraw jednak bez zmieniania podstawowych elementów systemu alokowania spraw.

Komisja przekazała ww. roboczy dokument do konsultacji. Prezes UOKiK zaangażował się w ten proces przekazując stosowne stanowisko.

W okresie 2014–2018 przewiduje się dalsze aktywne uczestnictwo polskiego organu antymonopolowego w prowadzonych przez Komisję Europejską pracach, tak aby osiągnięty efekt był w możliwie największym stopniu dostosowany do sytuacji w polskiej gospodarce oraz wychodził naprzeciw potrzebom przedsiębiorców działających na terenie Polski.

Zakładając, że reforma funkcjonowania rozporządzenia 139/2004 zostanie zakończona przed 2018 rokiem, Prezes UOKiK podejmie niezwłocznie wszystkie niezbędne kroki, aby wdrożyć przyjęte na szczeblu unijnym rozwiązania do praktyki krajowej. Towarzyszyć temu będą działania mające na celu prawidłowe rozumienie i interpretowanie nowych regulacji, m.in. niezbędne modyfikacje *Wyjaśnień w sprawie kryteriów i procedury zgłaszania zamiaru koncentracji Prezesowi UOKiK*, a także działania informacyjne i edukacyjne (szerzej patrz *Działanie 4*)

²² *Towards more effective EU merger control*, str. 13.

Działanie 3: Dostosowanie metodologii rozpatrywania koncentracji do nowej procedury oraz zmian w gospodarce

Jak wspomniano na wstępie, w gospodarce polskiej następują dynamiczne zmiany odzwierciedlające trendy światowe. Zwiększający się poziom koncentracji na poszczególnych rynkach wymaga coraz bardziej wnikliwych analiz, aby ograniczenia swobody działalności gospodarczej, którymi są zakazy dokonania koncentracji oraz zgody warunkowe były wydawane w pełni uzasadnionych sytuacjach, a jednocześnie, aby konkurencja na rynku była w odpowiedni sposób chroniona.

Planowana zmiana procedury rozpatrywania koncentracji z jedno- na dwufazową (patrz *Działanie 1*) ma za zadanie stworzyć formalne warunki do prowadzenia bardziej zaawansowanych badań i analiz w ramach tego procesu. Wydłużenie rozpatrywania koncentracji w szczególnie skomplikowanych sprawach przede wszystkim umożliwi przeprowadzenie bardziej kompleksowych i szczegółowych badań rynku.

Przedsiębiorcy dokonując zgłoszenia zamiaru koncentracji zobowiązani są do przedstawienia informacji na temat rynków właściwych na których działają oraz na temat pozycji jaką na nich zajmują. Niemniej w wielu przypadkach przedsiębiorcy dysponują mimo wszystko dość ograniczoną wiedzą na temat działalności konkurencyjnych podmiotów. Przedstawienie przez nich pełnego obrazu konkurencji nie zawsze jest możliwe ze względu na tajemnice, chronione przez poszczególnych jego uczestników. Aby zweryfikować lub uzupełnić przedstawione dane, organ antymonopolowy musi przeprowadzić swoje własne badanie, którego wyniki, ze względu na obowiązek współpracy, jaki nakłada na przedsiębiorców ustawa antymonopolowa (art. 50), są pełne i dają legitymację do wyciągania ostatecznych wniosków na temat planowanej koncentracji.

W warunkach obecnych ograniczeń czasowych, przeprowadzenie wnikliwego badania rynku było trudne. Wydłużenie procesu rozpatrywania wniosku koncentracyjnego w najbardziej skomplikowanych sprawach powoduje, że UOKiK w okresie 2014–2018 będzie musiał na nowo zdefiniować sposób prowadzenia badań w ramach oceny koncentracji oraz opracować metodologię przystającą do nowych warunków. Znajdzie to

odzwierciedlenie nie tylko w praktyce, ale również w ewentualnych modyfikacjach *Wyjaśnień dotyczących oceny zgłaszanych koncentracji*.

Zmiany w metodologii badania rynku w ramach procesu kontroli koncentracji związane są również z pojawianiem się nowych metod oceny zjawisk rynkowych oraz nowych narzędzi analitycznych. Szczególnie warto tu wspomnieć o nowych narzędziach informatycznych, które pozwalają znacznie precyzyjniej wyznaczać zakres rynków lokalnych i regionalnych, sporządzać mapy i obliczać czas niezbędny do dotarcia do danej placówki lub koszt pozyskania z niej danego asortymentu.

Jeśli zaś chodzi o nowe metody analizy, to są one efektem trwającej od przeszło dekady ekonomizacji procesu oceny koncentracji. Wdrażane i testowane są metody mające w możliwie najbardziej prawdopodobny sposób przewidzieć rozwój sytuacji po koncentracji lub też zdefiniować zakres aktywności rynkowej, na którą będzie oddziaływać przeprowadzona transakcja. Do tej ostatniej grupy należy zaliczyć pojawiające się koncepcje mające zastępować lub uzupełniać dotychczas stosowany model definicji rynku właściwego w ujęciu produktowym.

Ekonomizacja postępowań antymonopolowych oraz przyswajanie nowych koncepcji dotyczących rynku i konkurencji była realizowana również w ramach poprzednich *Polityk*. W latach 2014–2018 będzie kontynuowana, m.in. poprzez zakup nowego oprogramowania do prowadzenia analiz, a także poprzez wdrażanie nowych sposobów oceny wpływu na rynek. To ostatnie działanie również może znaleźć odzwierciedlenie w modyfikacji *Wyjaśnień Prezesa UOKiK dotyczących oceny zgłaszanych koncentracji*.

Realizacja niniejszego *Działania*, będzie wymagała nie tylko wymienionych wyżej zmian w metodologii i ewentualnie kierowanych do przedsiębiorców wyjaśnień, ale również systematycznych zakupów nowego i aktualizowania już posiadanego specjalistycznego oprogramowania i kompatybilnego z nim sprzętu.

Działanie 4: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące kontroli koncentracji

Działania edukacyjno-informacyjne w *Prioryecie 3* będą związane z informowaniem przedsiębiorców o nowych przepisach dotyczących antymonopolowej kontroli koncentracji oraz o nowych *Wyjaśnieniach* Prezesa UOKiK w tym zakresie.

W ramach prac, jakie będą wykonywane w ramach tego *Działania*, należy wymienić promocję *Wyjaśnień* w Internecie, kampanię informacyjną, rozesłanie informacji do organizacji branżowych przedsiębiorców, działania wydawnicze, współpraca z mediami.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 3*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Wyjaśnienia w sprawie kryteriów i procedury zgłaszania zamiaru koncentracji	-	1		-	-
Wyjaśnienia dotyczące oceny zgłaszanych koncentracji	-	-	1		
Kampania informacyjna dotycząca zmian w procedurze kontroli koncentracji	1				

Priorytet 4: Podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji

Działania, zebrane w *Prioryecie 4*, dotyczyć mogą, w większym lub mniejszym stopniu, zarówno zwalczania nadużywania pozycji dominującej, jak i antykonkurencyjnych porozumień. Celem ich jest podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji jako całości, poprzez optymalizację prac analitycznych w UOKiK oraz stosowanie prawa antymonopolowego w większym stopniu uwzględniające oczekiwania podmiotów rynkowych, a także poprzez prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych mających na celu zwiększanie świadomości podmiotów gospodarczych w zakresie kompetencji Prezesa UOKiK

Ciągłe rozwijanie metod monitorowania stanu konkurencji jest niezbędnym warunkiem dla osiągnięcia większej skuteczności UOKiK. Permanentne wysiłki w tym obszarze umożliwią jeszcze efektywniejsze wspieranie rozwoju konkurencji, tak w sektorach regulowanych, jak i na innych rynkach, na których konkurencja funkcjonuje, ale które wymagają szczególnej uwagi Prezesa UOKiK. W przypadku rynków regulowanych nadzwyczaj istotna jest także aktywna współpraca z organami regulacyjnymi.

Powyższe aktywności, podejmowane w latach 2014–2018, będą bezpośrednią kontynuacją i intensyfikacją dotychczasowych wysiłków Prezesa Urzędu. Monitorowanie rynków, opracowywanie raportów regulacyjnych omawiających wybrane rynki, tak z punktu widzenia rozwoju konkurencji, jak i ochrony praw konsumentów oraz współpraca z regulatorami są praktykami, które będą w najbliższych pięciu latach rozwijane i łączone z nowymi formami podnoszenia jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji.

Nowe inicjatywy w zakresie optymalizacji systemu ochrony konkurencji dotyczą kwestii szybszego i bardziej bezpośredniego oddziaływania prawa antymonopolowego na przedsiębiorców. Wprowadzenie do porządku prawnego takich instytucji jak prywatnoprawne egzekwowanie prawa konkurencji oraz dobrowolne poddanie się karze zwiększy poziom zaangażowania podmiotów rynkowych w proces egzekucji prawa antymonopolowego, zaś przyjęcie zasad stosowania środków zaradczych zmniejszy niepewność przedsiębiorców w zakresie właściwego wykonywania decyzji Prezesa UOKiK.

Działanie 1: Wdrażanie nowych rozwiązań służących walce z praktykami antykonkurencyjnymi

Złożoność i długotrwałość procedur przewidzianych w prawie konkurencji są jednymi z najistotniejszych czynników wpływających na efektywność działań Prezesa UOKiK. Zwiększanie tej efektywności, poprzez wdrażanie nowych rozwiązań służących walce z praktykami antykonkurencyjnymi, jest niezbędne dla dalszego podnoszenia jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji jako całości.

Pierwszym z nowych rozwiązań, które w latach 2014–2018 ma zostać zastosowane na szerszą skalę, są testy rynkowe (*market testy*). Test rynkowy polega na konsultowaniu z uczestnikami rynku projektu orzeczenia w sprawie przed wydaniem decyzji przez organ antymonopolowy. Narzędzie to, zastosowane przez Prezesa UOKiK po raz pierwszy w 2013 roku w sprawie dotyczącej Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa, umożliwia zapoznanie się organu antymonopolowego z opiniami podmiotów działających w realiach, na które wpływ będzie miało rozważane rozstrzygnięcie. Dzięki temu wydawane decyzje w większym stopniu uwzględniać będą oczekiwania rynku. Należy bowiem podkreślić, iż unikatowa wiedza dotycząca funkcjonowania danego rynku zawsze pozostawać będzie w posiadaniu podmiotów prowadzących na tym rynku działalność. Możliwość skorzystania z tej wiedzy przez Prezesa UOKiK, stanowić może istotną zmianę prowadzącą do poprawy jakości wydawanych decyzji. Jednocześnie możliwość uczestniczenia w testach rynkowych sprawi, iż przedsiębiorcy w większym stopniu utożsamiać się będą z działaniami prowadzonymi przez Urząd.

Rozwijanie stosowania testów rynkowych ma szczególne znaczenie w sytuacji wyposażenia Prezesa UOKiK w możliwość nakładania, w decyzji kończącej postępowanie, środków mających na celu zakończenie naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję (tzw. środków zaradczych). Rozwiązanie to, postulowane przez przedsiębiorców, którzy niejednokrotnie zgłaszali potrzebę szczegółowego wskazania przez Prezesa UOKiK sposobu wykonania decyzji, znalazło się w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, która jest obecnie przedmiotem prac Sejmu RP. Proponowane przepisy umożliwią Prezesowi UOKiK szczegółowe wskazanie sposobu wykonania decyzji, dzięki czemu obowiązki przedsiębiorcy, w tym zakresie, będą jasno sprecyzowane. W szczególnych przypadkach Prezes UOKiK będzie mógł również nakazać zastosowanie środka, polegającego na nakazie powierzenia wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej, w tym prowadzenia działalności na różnych szczeblach obrotu poszczególnym podmiotom w ramach grupy kapitałowej lub odrębnym jednostkom organizacyjnym wewnątrz struktury przedsiębiorcy.

Przed wydaniem decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do zastosowania środków zaradczych, Prezes UOKiK będzie przekazywał przedsiębiorcy informację o planowanych

do nałożenia w decyzji środków. Z kolei, przedsiębiorca będzie mógł przedstawić swoje stanowisko do planowanych zapisów. Jednocześnie w odniesieniu do adekwatności środków zaradczych przewidzianych w decyzji można będzie uzyskać opinie od innych uczestników rynku przy wykorzystaniu testów rynkowych. W efekcie zwiększy się prawdopodobieństwo, że wydawane decyzje przynosić będą pożądane skutki dla konkurencji, a partnerski udział przedsiębiorców w trakcie ich tworzenia ułatwi ich zrozumienie i wdrożenie.

W tym miejscu należy zauważyć, że testy rynkowe, co do zasady, będą narzędziem szerzej stosowanym niż tylko przy zobowiązaniu przedsiębiorców do stosowania środków zaradczych. Mogą one być wykorzystane również w sytuacji przyjmowania zobowiązań od przedsiębiorców w trybie art. 12 ustawy antymonopolowej (patrz *Priorytet 2 Działanie 2*), a w szczególnych przypadkach również w decyzjach zobowiązaniowych wydawanych w ramach kontroli koncentracji.

Aby nowe rozwiązania dotyczące środków zaradczych mogły poprawnie funkcjonować, konieczne będzie, po przyjęciu nowelizacji, opracowanie i ogłoszenie *Wyjaśnień* Prezesa UOKiK dotyczących ich stosowania. Przedsiębiorcy powinni mieć możliwość uzyskania informacji, w jakich okolicznościach Prezes UOKiK będzie stosował środki zaradcze, jakie mogą to być środki oraz w jaki sposób będą one konsultowane. Informacje takie niezbędne są przedsiębiorcom do zrozumienia i akceptacji działań organu antymonopolowego oraz zbudowania właściwej relacji pomiędzy organem a podmiotami, na które ma wpływ jego orzecznictwo. Opracowanie *Wyjaśnień* będzie wsparte działaniami informacyjnymi, których celem będzie dotarcie z przekazem do jak najszerszego grona przedsiębiorców.

Kolejnym wymagającym wprowadzenia zmian obszarem ujętym we wspomnianej nowelizacji ustawy antymonopolowej jest kwestia stosowania kar pieniężnych. Część tych zmian wynika z wprowadzenia do *Ustawy* nowych instytucji, jak np. procedury dobrowolnego poddania się karze, czy objęcia odpowiedzialnością za naruszenia przepisów antymonopolowych osób fizycznych (patrz *Priorytet 1 Działanie 3*). Inne zmiany stanowią, oparte na podstawie praktyki Urzędu, doprecyzowanie obecnie istniejących przepisów, których właściwa interpretacja budzi u przedsiębiorców wątpliwości. W szczególności najistotniejsze przepisy w zakresie kar wymagające

doprecyzowania dotyczą kar związanych z brakiem współdziałania w toku kontroli oraz przesłanek, jakie należy brać pod uwagę szacując wysokość kary.

W grudniu 2008 roku Prezes UOKiK ogłosił *Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję*. Zwiększyły one pewność prawną przedsiębiorców i pozwoliły lepiej zrozumieć politykę karania organu antymonopolowego. W związku z wprowadzeniem opisanych powyżej zmian konieczne będzie opracowanie i ogłoszenie nowych *Wyjaśnień* Prezesa UOKiK dotyczących kar.

Dodatkowym narzędziem przewidzianym w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, a którego wdrożenie do praktyki w okresie 2014–18 będzie zadaniem Prezesa UOKiK, jest instytucja dobrowolnego poddania się karze (ang. *settlements*). Celem wprowadzenia tej instytucji jest przede wszystkim uproszczenie i przyspieszenie postępowania antymonopolowego w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, a co za tym idzie szybsze osiągnięcie stanu pożądanego na danym rynku (w zakresie ochrony konkurencji). Skorzystanie z dobrowolnego poddania się karze oznacza, iż uczestnik postępowania, któremu zarzucane jest naruszenie prawa antymonopolowego, po zapoznaniu się z oceną prawną sprawy, dokonaną przez Prezesa UOKiK i planowanym rozstrzygnięciem, w tym wymiarem kary, która w związku z tym naruszeniem zostanie na niego nałożona w późniejszej decyzji, będzie miał możliwość złożenia oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się karze, dzięki czemu będzie mógł uzyskać dziesięcioprocentową obniżkę przewidywanej wysokości kary.

Pojawienie się takiej instytucji wymaga opracowania i ogłoszenia *Wyjaśnień Prezesa UOKiK dotyczących dobrowolnego poddania się karze*. Przedsiębiorcy muszą mieć bowiem pewność, w jakich okolicznościach mogą skorzystać z tej procedury oraz jakie mogą uzyskać dzięki niej korzyści. Jednocześnie powinni być w pełni świadomi zasad dobrowolnego poddania się karze oraz skutków złożenia odwołania od decyzji wydanej w oparciu o tę instytucję. Jednocześnie niezbędnym wydaje się szczegółowe opisanie mechanizmów zabezpieczenia interesu podmiotu poddającego się powyższej procedurze (brak możliwości wykorzystania przez organ antymonopolowy w innych postępowaniach informacji i dowodów, mających charakter oświadczenia przedsiębiorcy, uzyskanych w

ramach tej procedury w przypadku braku akceptacji przez Prezesa UOKiK propozycji przedsiębiorcy; objęcie dowodów uzyskanych przez Prezesa UOKiK w związku ze stosowaniem procedury dobrowolnego poddania się karze ochronie wzorowanej na ochronie przysługującej informacjom o wystąpieniu z wnioskiem *leniency*). Właściwie przygotowane *Wyjaśnienia* zachęcić mogą przedsiębiorców do współpracy z Urzędem i ograniczyć koszty związane z wydawaniem decyzji stwierdzającej praktyki ograniczające konkurencję, tak dla UOKiK, jak i dla przedsiębiorców.

Opracowanie *Wyjaśnień Prezesa UOKiK dotyczących dobrowolnego poddania się karze* będzie wsparte działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi, których celem będzie dotarcie z przekazem do jak najszerszej grupy przedsiębiorców. W ich ramach zostanie zrealizowana: kampania informacyjna obejmująca m.in.: promocję *Wyjaśnień* w Internecie, rozesłanie informacji do organizacji branżowych przedsiębiorców, działania wydawnicze oraz współpracę z mediami.

Do momentu podpisania przez Prezydenta RP ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, tak jak w przypadku szeregu opisywanych wcześniej zmian, Prezes UOKiK będzie czynnie uczestniczył w pracach nad tą *Ustawą*, służąc pomocą i wyjaśnieniami Sejmowi RP, (w ramach prac parlamentarnych) oraz ewentualnie Prezydentowi RP, jeśli zajdzie taka potrzeba.

Kolejnym dokumentem, jaki zostanie opracowany i ogłoszony w okresie obowiązywania *Polityki konkurencji na lata 2014–2018*, będą *Wyjaśnienia Prezesa UOKiK dotyczące kwestii proceduralnych* budzących największe wątpliwości interpretacyjne u przedsiębiorców, np. dotyczących tajemnicy przedsiębiorstwa. Przedsiębiorcy, których dotyczą postępowania prowadzone przez organ antymonopolowy miewają bowiem wątpliwości co do właściwej interpretacji prawa, w oparciu o które prowadzone są działania UOKiK. Aby temu zapobiec, a tym samym zbudować zaufanie do Urzędu oraz ułatwić przedsiębiorcom przekazywanie danych organowi antymonopolowemu, pożądane jest kompleksowe wyjaśnienie wszelkich rodzących się wątpliwości. Opracowaniu *Wyjaśnień* będzie towarzyszyła akcja informacyjna skierowana do przedsiębiorców.

Działanie 2: Diagnozowanie stanu konkurencji na rynkach w celu poprawy ich funkcjonowania

W latach 2014–2018 Prezes UOKiK prowadzić będzie intensywne prace mające służyć diagnozowaniu funkcjonowania konkurencji na wybranych rynkach i jak najwcześniejszemu wykrywaniu ewentualnych nieprawidłowości na nich. Jednym z przejawów tej aktywności będzie kontynuacja i intensyfikacja współpracy organu antymonopolowego z regulatorami sektorowymi. W ramach tej współpracy UOKiK będzie stale monitorował stan konkurencji na rynkach regulowanych, w szczególności na rynkach opisanych w *Priorytetach* sektorowych niniejszego dokumentu, a więc rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, transportu kolejowego i lotniczego, energii oraz usług płatniczych, zaś swoje sugestie, opinie i przemyślenia — zebrane w ten sposób — oraz wyniki przeprowadzanych analiz i sugestie dotyczące możliwych optymalizacji istniejących rozwiązań przekazywał będzie w różnorodnej formie (m.in. poprzez uczestniczenie w zespołach opracowujących nowe rozwiązania dla rynków regulowanych, udział w pracach legislacyjnych ich dotyczących, przekazywanie opracowanych na podstawie powyższych analiz raportów, udział w konferencjach naukowych) regulatorom oraz ewentualnie innym zainteresowanym podmiotom. Tym samym Prezes UOKiK będzie, w ramach swoich kompetencji, wspomagał właściwe organy, w szczególności regulatorów, w realizacji *Działań* wymianionych w *części dokumentu poświęconej Priorytetom sektorowym*. Jak to zostało opisane w *Priorytecie III.1 Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*, analogiczna współpraca prowadzona będzie także w obszarze ochrony praw konsumentów na rynkach regulowanych. Natomiast ze swojej strony regulatorzy sektorowi, w razie wykrycia naruszeń prawa ochrony konkurencji, przekazywać będą informacje o nich do organu antymonopolowego. Opisana powyżej współpraca doprowadzi do maksymalnego wykorzystania specjalistycznej wiedzy posiadanej przez pracowników UOKiK oraz do znaczącej synergii w funkcjonowaniu zaangażowanych w nią organów państwa.

Oprócz rynków regulowanych Prezes UOKiK, działając na podstawie art. 48 ust. 1 i 2 pkt. 3 w związku z art. 31 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, monitorował będzie także inne rynki, na których funkcjonuje konkurencja, którym jednak ze względu na ich strukturę, a czasem także bardzo duże znaczenie dla konsumentów, zasadne jest

poświęcenie szczególnej uwagi. Aby wypełnić ten obowiązek prowadzone będą badania tych rynków. Na podstawie zgromadzonych informacji UOKiK przygotowywać będzie raporty rynkowe, które zawierać będą informacje umożliwiające ocenę ryzyka występowania praktyk ograniczających konkurencję. W przypadkach, gdy możliwe będzie sporządzenie raportu w wersji niezawierającej tajemnic przedsiębiorstwa publikowany będzie on na stronie internetowej UOKiK.

Dodatkowe prace, jakie prowadzone będą w latach 2014–2018, w zakresie diagnozowania konkurencji na rynkach, w celu poprawy ich funkcjonowania, polegać będą na przygotowywaniu, w miarę pojawiania się potrzeb w tym zakresie, raportów regulacyjnych. Dotyczyć będą one tych obszarów gospodarki, w przypadku których, w opinii Prezesa UOKiK, istnieje konieczność wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych lub pozalegisłacyjnych. W ostatnich latach przygotowano raporty regulacyjne — m.in. dotyczące sektora gazowego i systemu zamówień publicznych. W przeciwieństwie do opisanych powyżej raportów z badań rynkowych, opracowania regulacyjne odnoszą się nie tylko do funkcjonowania konkurencji, ale również do ochrony zbiorowych interesów konsumentów, a ponadto zawierają zalecenia w zakresie optymalnych, zdaniem Prezesa UOKiK, rozwiązań istniejących problemów.

Tak jak to zostało wskazane w opisie *Działania III.2.1 Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*, zarówno raporty z badań rynków, jak i regulacyjne, będą stanowić istotne źródło informacji, służące określaniu sektorów wymagających szczególnej uwagi Prezesa UOKiK — w zakresie ochrony konsumentów.

Działanie 3: Zwiększanie roli prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji

Prawo ochrony konkurencji stosować można w dwóch trybach: trybie publiczno- i prywatnoprawnym. Decyzje Prezesa UOKiK wydawane są w trybie publicznoprawnym. Organ antymonopolowy powinien jednak rozpatrywać przede wszystkim najpoważniejsze naruszenia konkurencji, wywierające istotny negatywny wpływ na konkurencję na rynku. Tym samym zasadnym wydaje się by możliwe było także dochodzenie prawa konkurencji przez osoby indywidualne (przedsiębiorców, konsumentów). Podmioty te, poszkodowane

w związku z zaistniałymi naruszeniami, powinny mieć możliwość dochodzenia w trybie prywatnoprawnym wynikających z tych praktyk roszczeń (unieważnienia kontraktu, nakazu zaprzestania naruszeń czy wreszcie odszkodowania).

Zwiększenie roli prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji doprowadziłoby do urzeczywistnienia się koncepcji systemu dwubiegunowego, gdzie dwa tryby dochodzenia roszczeń wynikających z naruszeń prawa konkurencji (publiczno- i prywatnoprawny), funkcjonując równolegle, będą pełniły wobec siebie rolę komplementarną. Tryby te bowiem znakomicie się uzupełniają, a ich stosowanie prowadzi do wspólnego celu, jakim jest zintensyfikowanie egzekwowania przepisów prawa antymonopolowego w stosunku do przedsiębiorców zakłócających (samodzielnie lub w porozumieniu z innymi) funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Ponadto zapewnienie lepszej koordynacji działań Prezesa UOKiK z procesem dochodzenia roszczeń na drodze prywatnoprawnej, wzmocni zaufanie do prawa. Realizacja obu tych zamierzeń zniechęci do naruszania prawa, wzmocni społeczne zaufanie do systemu prawnego oraz zachęci pokrzywdzonych do ujawniania istniejących karteli. Podkreślić należy jednocześnie, iż powyższe uprawnienie w części dotyczy również konsumentów i stanowi dość czytelny przykład synergii pomiędzy ochroną konkurencji a ochroną konsumentów. Znaczenie prywatnoprawnego trybu egzekwowania prawa konkurencji dla wzmocnienia pozycji konsumentów opisane zostało szczegółowo w *Działaniu III.6.4. Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*.

Korzyści płynące z szerszego zastosowania trybu prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji dostrzeżone zostały przez władze UE. W dniu 11 czerwca 2013 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji Państw Członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego²³. Wniosek ten ma za zadanie ujednolicić zasady egzekwowania prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej, tak aby ofiary naruszeń prawa konkurencji w UE mogły w pełni egzekwować swoje prawo do dochodzenia roszczeń oraz by dochodzenie roszczeń na drodze prywatnoprawnej i publicznoprawnej

²³ COM(2013) 404.

było wzajemnie skoordynowane. Powyższy dokument przekazany został do Parlamentu Europejskiego i Rady, gdzie trwają obecnie prace nad ostatecznym kształtem dyrektywy.

Obowiązki, jakie przyjąć muszą na siebie organy władzy państwowej w Polsce, w związku z zwiększaniem roli prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji związane są z trzema etapami prac nad nowymi regulacjami. Najpierw działanie to będzie obejmowało zadania związane ze wspieraniem przyjęcia dyrektywy UE i aktywnym udziałem w pracach nad jej ostatecznym kształtem. Efektem prac na tym etapie będzie przyjęcie przepisów najlepiej odpowiadającym krajowej specyfice tzn. skutecznie rozwiązującym problemy na rynku krajowym.

Następnie, po przyjęciu dyrektywy przez Parlament Europejski i Radę władze krajowe zobowiązane będą do dostosowania prawa polskiego do jej zapisów, co wiązać się będzie z przygotowaniem stosownych nowelizacji prawa.

Po implementacji dyrektywy podjęte zostaną działania mające na celu rozpowszechnienie wiedzy na temat sposobów korzystania z tego trybu egzekwowania praw. Przeprowadzona zostanie kampania informacyjna, której celem będzie poinformowanie opinii publicznej, że istnieje możliwość dochodzenia roszczeń na gruncie prywatnoprawnym, w sytuacji gdy podmiot (konsument lub przedsiębiorca) dozna szkody na skutek antykonkurencyjnych praktyk.

Działanie 4: Inicjatywy edukacyjno-informacyjne mające na celu podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji

Inicjatywy edukacyjne stanowią istotną część działań podejmowanych w celu ochrony i wspierania konkurencji i są odpowiedzią na zapotrzebowanie informacyjne biznesu w tym zakresie. Projekty skierowane do przedsiębiorców mają na celu ułatwienie tym podmiotom prowadzenia działalności gospodarczej, w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa antymonopolowego. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich firm, które nie dysponując rozbudowanymi działami prawnymi mogą nieświadomie naruszać przepisy.

Oprócz przedsięwzięć edukacyjnych, wymienionych w *Działaniu 1 i 3*, które są związane z promocją konkretnych przepisów, Prezes UOKiK podejmuje także działania informacyjne o charakterze horyzontalnym. Należy do nich przede wszystkim przekazywanie opinii publicznej wiadomości na temat bieżącej działalności orzeczniczej Urzędu oraz projekty popularyzujące prawo antymonopolowe, takie jak konkurs dla studentów.

Bieżące działania informacyjne są skorelowane zarówno z działalnością orzeczniczą Prezesa UOKiK oraz procesem legislacyjnym, jak również będą stanowiły odpowiedź na problemy diagnozowane przez Urząd w rezultacie prowadzonych analiz rynku bądź badań społecznych. W pierwszym okresie obowiązywania niniejszego dokumentu, inicjatywy edukacyjne będą skoncentrowane na promocji nowych przepisów prawa ochrony konkurencji.

W zależności od zakresu tematycznego, grupy docelowej oraz możliwości budżetowych Urząd będzie korzystał z następujących środków — współpraca z mediami (komunikaty prasowe, komunikaty audio i video, udział kierownictwa i ekspertów w audycjach radiowych i telewizyjnych, komentarze prasowe, spotkania dla mediów):

- konferencje, debaty, warsztaty, seminaria. W celu lepszego dotarcia do jak najszerszej grupy odbiorców, wszystkie wydarzenia organizowane przez Urząd będą transmitowane online, a zapis video umieszczany na stronie internetowej www.uokik.gov.pl;
- publikacje dystrybuowane bezpłatnie, dostępne zarówno w wersji drukowanej, jak i elektronicznej. Najpopularniejsze publikacje zostaną opracowane w wersji na czytniki e-booków;
- kampanie informacyjne, w tym: radiowe, telewizyjne, internetowe;
- rozwój i aktualizacja serwisów internetowych Urzędu, w których znajduje się baza orzecznictwa antymonopolowego, wszystkie *Wyjaśnienia*, a także opracowania w przystępny sposób wyjaśniające zagadnienia związane z problematycznymi obszarami na rynku.

Jednym z podstawowych narzędzi służących promocji wiedzy dotyczącej kompetencji Prezesa UOKiK są kontakty z mediami.

Współpraca z przedstawicielami mediów obejmie przede wszystkim popularyzację rezultatów działań Prezesa Urzędu, w tym orzecznictwa, zmian w prawie oraz wyników badań rynkowych. Umożliwi to promowanie eksperckiego wizerunku UOKiK.

Duży nacisk zostanie przy tym położony na politykę informacyjną Urzędu. W tym celu niezbędne jest stałe zaangażowanie kierownictwa i ekspertów Urzędu we współpracę ze środkami masowego przekazu, między innymi poprzez udział w konferencjach prasowych, wystąpienia w audycjach radiowych i telewizyjnych, udzielanie wypowiedzi i komentarzy dla mediów, których adresatami są przedsiębiorcy.

Wybrane zagadnienia będą ponadto omawiane w komentarzach Prezesa UOKiK, publikowanych cyklicznie w ogólnopolskiej prasie opiniotwórczej. W tym celu nawiązana zostanie współpraca z działami prawnymi bądź gospodarczymi wybranych redakcji.

Ponadto, informacje na temat działalności Urzędu będą przekazywane w ramach bieżącej współpracy ze środkami masowego przekazu (odpowiedzi na pytania dziennikarzy, udział w programach radiowych i telewizyjnych, itp.).

W ramach realizacji polityki informacyjno-edukacyjnej Urząd będzie kontynuował prowadzenie działalności wydawniczej. Publikacje poświęcone zagadnieniom z zakresu ochrony konkurencji będą dystrybuowane wśród organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz podczas wydarzeń organizowanych przez Urząd. Użytkownicy strony internetowej Urzędu mogą ponadto, za pomocą specjalnie przygotowanego systemu, zamawiać bezpłatnie publikacje. Istnieje także możliwość pobrania wszystkich wydawnictw w wersji elektronicznej.

W celu jak najlepszej promocji rezultatów działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK i dotarcia do jak najszerszego grona adresatów, a także zainicjowania dyskusji i wymiany poglądów na tematy istotne z punktu widzenia środowisk biznesowych, Urząd organizuje w każdym roku wydarzenia, których charakter uzależniony jest od poruszanej tematyki.

W 2015 roku minie 25 lat funkcjonowania UOKiK. W związku z jubileuszem zaplanowano szereg inicjatyw o charakterze informacyjno-edukacyjnym, skierowanych do

opinii publicznej. Działania będą miały na celu zwiększenie społecznej świadomości na temat roli i wpływu przepisów antymonopolowych oraz prawa ochrony konsumentów na życie gospodarcze i społeczne. Wśród wydarzeń jubileuszowych znajdują się konferencje, warsztaty, seminaria oraz liczne projekty wydawnicze i medialne.

Mając na celu zachęcenie studentów (kierunków prawniczych i ekonomicznych) do podejmowania w rozprawach magisterskich tematyki związanej z prawem antymonopolowym, w 2008 roku Prezes UOKiK ustanowił nagrodę za najlepszą pracę magisterską poświęconą ochronie konkurencji. Konkurs ma za zadanie zachęcić studentów do rozwijania zainteresowań naukowych i zawodowych w tym kierunku i organizowany jest co roku. Ponieważ inicjatywa ta cieszy się niezmiennym zainteresowaniem, będzie kontynuowana w kolejnych latach.

Ponadto w ramach tego *Działania* planowane są również szkolenia dla studentów. Zajęcia adresowane są do studentów kierunku ekonomia i zarządzanie, czyli przyszłych przedsiębiorców i kadry zarządzającej firm. W ramach warsztatów przedstawiciele Urzędu przełożą praktyczną wiedzę na temat istoty i konsekwencji antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 4*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Wyjaśnienia w sprawie stosowania przez Prezesa UOKiK środków zaradczych	-	1			
Wyjaśnienia w sprawie dobrowolnego poddania się karze	-	1			
Wyjaśnienia Prezesa UOKiK w sprawie ustalenia wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję	-	1			
Wyjaśnienia Prezesa UOKiK dotyczące wybranych kwestii proceduralnych	1				

Procent testów rynkowych przeprowadzonych w postępowaniach dotyczących praktyk antykonkurencyjnych na rynkach ponadlokalnych, w których można było przeprowadzić tego typu procedurę	20%	20%	30%	30%	30%
Publikacja raportu dotyczącego funkcjonowania konkurencji na wybranym rynku	2	2	2	2	2
Kampania informacyjna na temat prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji	1				
Publikacja skierowana do konsumentów na temat prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji	1				
Iloraz liczby komunikatów, notatek prasowych oraz autorskich komentarzy kierownictwa UOKiK opublikowanych na stronie internetowej Urzędu oraz w mediach ogólnopolskich i regionalnych dotyczących antymonopolowej ochrony konkurencji (w tym odnoszących się do postępowań Prezesa UOKiK będących jego efektem) i liczby wszystkich decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK w danym roku	50%	50%	50%	50%	50%
Ilość publikacji na temat ochrony konkurencji	5				
Ilość wydarzeń poświęconych ochronie konkurencji z udziałem przedstawicieli UOKiK	2	2	2	2	2
Ilość konkursów Prezesa UOKiK na najlepszą pracę magisterską poświęconą ochronie konkurencji	1	1	1	1	1
Szkolenia dla studentów kierunków ekonomia i zarządzanie — ilość wydziałów, na których odbędą się szkolenia w danym roku	8	8		8	

Priorytet 5: Zwiększanie poziomu konkurencji w systemie zamówień publicznych

Działania, zebrane w tym *Priorytecie*, realizują trzeci cel częściowy *Polityki* — *Wspieranie rozwoju konkurencji*.

Znaczenie systemu zamówień publicznych, tak dla gospodarki, jak i dla różnych rynków przybliżone zostało w opisie *Priorytetów* horyzontalnych (*Priorytet 1 Działanie 1*) niniejszego dokumentu. Istotny wpływ systemu zamówień publicznych na rozwój ekonomiczny wymaga zadbania nie tylko o to, aby nie dochodziło do zmów przetargowych, ale także, by otoczenie tego systemu sprzyjało rozwojowi konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami biorącymi udział w postępowaniach związanych z zamówieniami publicznymi. Tylko dzięki konkurencji możliwe jest, by system zakupów dokonywanych przez władze publiczne działał efektywnie.²⁴ Konkurencja w obszarze zamówień publicznych jest też korzystna dla rynków z nim powiązanych. Nieprawidłowości w rywalizacji o realizację zamówień publicznych mogą bowiem wpływać na działania przedsiębiorców biorących w nich udział na innych rynkach, poprzez deformowanie na nich konkurencji, na przykład w wyniku realizacji porozumień zawartych w związku z przetargami lub w wyniku wykorzystywania siły rynkowej zdobytej dzięki wygranej w postępowaniu o zamówienie.

Podstawowym wskaźnikiem intensywności konkurencji w zamówieniach publicznych jest liczba ofert wpływających w przetargach. W 2012 roku w zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych, średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wyniosła 2,96, a w przypadku zamówień o wartościach powyżej progów unijnych, średnia ta wyniosła 2,36. Wartości te są zdecydowanie poniżej średniej unijnej, która w 2010 roku wyniosła 5,4 oferty, co wskazuje na wyraźny potencjał do poprawy w tym zakresie.

Aby zwiększyć poziom konkurencji w systemie zamówień publicznych w latach 2014–2018 podejmowane będą zarówno działania legislacyjne, jak i pozalegisłacyjne. Organem wiodącym przy wprowadzaniu zmian w systemie zamówień publicznych jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Ze względu na posiadane zasoby wiedzy i doświadczenie

²⁴ Por. System zamówień publicznych a rozwój konkurencji, UOKiK, Warszawa 2013, str. 9–10.

organ ten jest również najbardziej kompetentny do prowadzenia pozalegisłacyjnych działań mających na celu likwidację barier w dostępie do przetargów dla przedsiębiorców.

Działanie 1: Intensyfikacja działań edukacyjno-szkoleniowych promujących konkurencję przy udzielaniu zamówień w drodze przetargów

Liczne problemy skutkujące niedostateczną konkurencją w obszarze zamówień publicznych wynikają z istnienia barier w dostępie do zamówień. W raporcie UOKIK *System zamówień publicznych a rozwój konkurencji* opisane zostały podstawowe czynniki mogące zniechęcać przedsiębiorców od udziału w postępowaniu przetargowym (zbyt krótki termin na złożenie oferty, nazbyt wygórowane wymagania stawiane wykonawcom, zbyt precyzyjny opis przedmiotu zamówienia, stosowanie ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty)²⁵. Powyższe bariery są głównie efektem nieodpowiedniego przygotowania przez zamawiających specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) dla danego przetargu. Jednocześnie należy jednak podkreślić, iż w większości powyższe błędy nie wynikają ze złej woli zamawiających, lecz głównie z ich nieświadomości konsekwencji niewłaściwego przygotowania przetargu oraz braku dobrych wzorców w tym zakresie.

Aby zapobiec powyższym problemom Prezes Urzędu Zamówień Publicznych podejmował w ostatnich latach liczne inicjatywy edukacyjno-szkoleniowe mające na celu zwiększanie świadomości prawnej zamawiających. Na przykład w latach 2010–2013 przeprowadzona została akcja szkoleniowa pod hasłem *Nowe podejście do zamówień publicznych*, która obejmowała tematycznie m.in. kwestię różnicowania kryteriów wyboru ofert, zaś w 2011 r. opublikowany został poradnik *Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego*. W latach 2014–2018 wysiłki Prezesa UZP w edukowaniu zamawiających będą intensyfikowane. Największy wpływ na poprawę jakości przygotowywanych przetargów powinno mieć opracowanie i wypromowanie kodeksu dobrych praktyk dla zamawiających. Zawarte w nim zalecenia opisywać będą m.in. jakie czynniki należy brać pod uwagę przy wyznaczaniu terminu złożenia ofert, w jakich przypadkach należy stosować specjalne wymagania dotyczące wykonawców oraz jakie kryteria, poza kryterium ceny, warto zastosować przy ocenie ofert. Kodeks promował

²⁵ Tamże, str. 63–67.

będzie także, ułatwiające udział małym podmiotom w przetargach, dzielenie zamówień na części.

Ponadto w działalności szkoleniowo-edukacyjnej, prowadzonej w latach 2014–2018, szczególna uwaga poświęcona zostanie tym kategoriom zamówień, które przysparzają największych trudności podmiotom dokonującym zakupów w ramach systemu zamówień publicznych. W odniesieniu do tych zamówień, Prezes UZP opracuje poradniki zawierające szczegółowe rekomendacje, takie jak wzorcowe SIWZ dla kluczowych grup produktów i usług, które stanowią uzupełnienie ogólnych wytycznych zawartych w kodeksie dobrych praktyk.

Działania edukacyjne skierowane do zamawiających uzupełniane będą w latach 2014–2018 przedsięwzięciami mającymi na celu zwiększenie zdolności przedsiębiorców do udziału w systemie zamówień publicznych. Dla licznych drobnych przedsiębiorców rozważających występowanie w roli wykonawców w postępowaniach przetargowych istotną barierą jest nieznanostwo przepisów i procedur z tym związanych. Nakłady, jakie przedsiębiorca musi ponieść, aby po raz pierwszy wystartować w przetargu, w połączeniu ze wspomnianymi wyżej barierami, sprawiają, że duża część potencjalnych wykonawców nigdy nie decyduje się na udział w postępowaniu przetargowym. Aby temu zaradzić, Prezes UZP rozszerzy w latach 2014–2018 swoją działalność szkoleniowo-edukacyjną, obejmując ją również mało doświadczonych i potencjalnych wykonawców. Jednym z narzędzi wykorzystanych w tym celu będzie platforma szkoleniowa zawierająca poradniki oraz szkolenia online dla wykonawców.

Działanie 2: Zmiany w prawie mające na celu zwiększenie konkurencji w postępowaniach przetargowych

Aby zwiększyć zainteresowanie przedsiębiorców udziałem w postępowaniach przetargowych w latach 2014–2018 analizowane będzie także dokonanie zmian w prawie. W tym celu Prezes UZP będzie systematycznie monitorował wpływ istniejących przepisów na aktywność podmiotów rynkowych w systemie zamówień publicznych. W przypadkach stwierdzenia, iż jakiś przepis w sposób nieuzasadniony tworzy bariery do udziału w

przetargach, powstawać będą projekty zmian legislacyjnych rozwiązujące zidentyfikowany problem.

Przykładem regulacji wymagającej zmian jest przepis zawarty w art. 46 ust. 4a ustawy Pzp, dotyczący możliwości zatrzymania przez zamawiającego wadium, którego wadliwość była wskazywana w 2013 roku podczas dyskusji nad problemu zbyt niskiego udziału przedsiębiorców w postępowaniach przetargowych. W myśl tego przepisu zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca nie uzupełni wymaganych dokumentów, oświadczeń lub pełnomocnictw, chyba że udowodnił, że wynika to z przyczyn nieleżących po jego stronie. Przepis ten powstał aby zapobiegać znowom cenowym, opartym na mechanizmie rozstawiania i wycofywania ofert. Możliwość zatrzymania wadium uniemożliwia przedsiębiorcom bezkarne wycofywanie się z przetargu poprzez celowe nieuzupełnianie wymaganych dokumentów w przypadku, gdy inni wykonawcy, będący z nimi w znowie, złożyli kolejne pod względem atrakcyjności oferty.

Jednocześnie jednak powyższy przepis powoduje, że także uczciwi przedsiębiorcy, w razie popełnienia i nie poprawienia w odpowiednim czasie błędu w ofercie, mogą ponieść stratę finansową wynikającą z przepadku wadium. Tym samym uczestnictwo w postępowaniu przetargowym wymaga od wykonawców nie tylko poniesienia określonych kosztów, przygotowania dokumentacji i oferty, ale wiąże się także z ryzykiem utraty wadium. Z tego powodu można przypuszczać, że niektóre podmioty, zwłaszcza małe i nie posiadające rozbudowanego zaplecza administracyjno-prawnego, mogą rezygnować z udziału w postępowaniu przetargowym.

Powyższe zależności wskazują, iż stosowanie instytucji zatrzymania wadium powinno zostać ograniczone. Z tego powodu, w związku z procedowanymi na przełomie 2013 i 2014 roku w Sejmie projektami zmiany ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych, prowadzone były analizy dotyczące optymalnej redakcji art. 46 ust. 4a ustawy Pzp. Ich celem jest wprowadzenie takich zmian, by oddziaływanie tego przepisu ograniczone zostało do podmiotów, z którymi zawarta zostałaby umowa, gdyby ich oferty były kompletne. Jedynie przyjęcie tego typu procedury pozwoli zachować pożądany przez ustawodawcę efekt zapobiegania antykonkurencyjnym praktykom przy jednoczesnym zmniejszeniu uciążliwości istniejącego przepisu dla wykonawców.

Drugim przykładem usprawnień funkcjonowania systemu zamówień publicznych, jakie dokonane zostanie w latach 2014–2018, jest ułatwienie zainteresowanym podmiotom dostępu do informacji o bieżących przetargach. Aby przedsiębiorcy wystartowali w przetargu muszą zapoznać się z ogłoszeniem i mieć odpowiedni czas na przygotowanie oferty. Zasadnym jest więc by wszystkie ogłoszenia o zamówieniach znaleźć można było w jednym miejscu, zaś informacje na ich temat jak najszybciej docierały do potencjalnie zainteresowanych podmiotów. Obecnie, zgodnie z postanowieniami ustawy Pzp, ogłoszenia związane z zamówieniami publicznymi publikowane są w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej także: BZP) — dotyczące zamówień o wartościach poniżej progów unijnych — albo w suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (TED), dotyczące zamówień o wartościach powyżej progów unijnych. Aby ułatwić przedsiębiorcom dostęp do informacji, Prezes UZP opracował zmianę legislacyjną, zgodnie z którą ogłoszenia o zamówieniach (o rozpoczęciu przetargu) powyżej progów unijnych byłyby publikowane nie tylko w suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, ale również w Biuletynie Zamówień Publicznych. W najbliższych latach podjęte zostaną działania w celu praktycznego wdrożenia powyższego rozwiązania.

Kolejną kwestią, nad którą prowadzone będą prace w latach 2014–2018, będzie koncepcja utworzenia ogólnokrajowej platformy ogłoszeń o zamówieniach nie objętych ustawą Prawo zamówień publicznych lub ich umieszczania w BZP. Rozwiązanie takie zarówno ułatwiłoby dostęp do informacji o planowanych zamówieniach na niskie kwoty, jak i pozwoliłoby zamawiającym na wybór oferty z większej ilości złożonych ofert. Dzięki temu możliwe byłoby także zwiększenie transparentności prowadzenia działalności przez organy władzy publicznej. Pracą nad wprowadzeniem takiego rozwiązania zajmować się będzie Prezes UZP. Dzięki temu możliwe będzie, przynajmniej częściowe, powiązanie go z funkcjonującym obecnie Biuletynem Zamówień Publicznych. Wdrożenie powyższej koncepcji może mieć szczególnie istotne znaczenie w przypadku planowanego, w procedowanych obecnie nowelizacjach ustawy Pzp, podniesienia kwoty wartości zamówienia lub konkursu decydującej o obowiązku stosowania procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Po wprowadzeniu procedowanych zmian i odpowiednim okresie ich praktycznego stosowania, Prezes sporządzać będzie przegląd wprowadzonych rozwiązań pod względem

ich skuteczności. W przypadku, gdy oczekiwane rezultaty w postaci zwiększenia konkurencyjności się nie pojawiają, lub też, gdy nowe brzmienie przepisów okazałoby się niekorzystne dla systemu zamówień publicznych z innych względów, opracowywane byłyby dalsze propozycje zmian.

Działanie 3: Kontynuacja prac związanych z informatyzacją zamówień publicznych

Środkiem mogącym służyć podniesieniu efektywności zamówień publicznych jest informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych, polegająca na zastąpieniu tradycyjnej postaci „papierowej”, która obecnie dominuje w postępowaniach przetargowych, postacią elektroniczną. W 2012 r. Prezes UZP przygotował i przekazał do konsultacji dokument pod nazwą *Plan informatyzacji zamówień publicznych w Polsce*²⁶. Dokument zawiera m.in. koncepcję schematu funkcjonowania systemu elektronicznych zamówień publicznych, schemat pracy zespołu projektowego oraz ramowy harmonogram projektu „eZamówienia”.

Wdrożenie procesu informatyzacji zamówień publicznych oznacza, że publikacja ogłoszeń, dokumentacji przetargowej, komunikacja pomiędzy zamawiającym a wykonawcami, składanie ofert, wniosków oraz oświadczeń, jak również wybór oferty najkorzystniejszej i dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, odbywać się będzie przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych, odpowiedniego oprogramowania i sieci internetowej.

Informatyzacja zamówień publicznych pozwoli na osiągnięcie wielowymiarowych korzyści dla zamawiających i wykonawców, w postaci m.in.: likwidacji barier geograficznych pomiędzy wykonawcą a zamawiającym, przyspieszenia procedur przetargowych, otwarcia rynku zamówień dla nowych podmiotów, szybszego dostępu wykonawców do informacji o prowadzonych postępowaniach przetargowych, ograniczenia kosztów udziału wykonawców w postępowaniach poprzez zmniejszenie kosztów druku, korespondencji i nakładów pracy. Wszystkie wymienione wyżej korzyści będą służyć zwiększeniu intensywności konkurencji między wykonawcami w przetargach publicznych.

²⁶ Treść dokumentu dostępna jest na stronie UZP: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2227>

Zaproponowana przez Urząd Zamówień Publicznych inicjatywa, wpisuje się również w priorytety działań określonych na szczeblu europejskim, w szczególności rozwiązań przewidzianych w projektach nowych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych.²⁷

W latach 2014–2018 Prezes UZP będzie kontynuował prace związane z realizacją planu informatyzacji zamówień publicznych. W tym okresie zostanie powołany zespół projektowy i przeprowadzone co najmniej prace koncepcyjne zakończone opracowaniem studium wykonalności. Przygotowany zostanie również pakiet projektów zmian legislacyjnych, koniecznych do wprowadzenia w związku z realizacją projektu informatyzacji zamówień publicznych.

Wskaźniki wykonania Działań z Priorytetu 5

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Publikacja kodeksu dobrych praktyk dla zamawiających	-	1			-
Stworzenie internetowej platformy szkoleniowej dotyczącej zamówień publicznych	100%		-	-	-
Analiza zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych, pod kątem istnienia barier wejścia dla wykonawców	1		1		
Przygotowanie studium wykonalności informatyzacji zamówień publicznych	1				
Przygotowanie projektów aktów prawnych wprowadzających informatyzację zamówień publicznych	100%				

²⁷ Tekst kompromisowy projektu nowej dyrektywy klasycznej z dnia 30.11.2012 r. <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=6727>

Priorytet 6: Rozwijanie systemu monitorowania pomocy publicznej

Działania, zebrane w tym *Priorytecie*, bezpośrednio realizują cel szczegółowy, jakim jest monitorowanie pomocy publicznej, udzielanej przedsiębiorcom pod kątem ich wpływu na konkurencję.

Pomoc publiczna jest narzędziem polityki gospodarczej, za pomocą którego państwo może wpływać na zachowania rynkowe podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, np. poprzez stworzenie systemu zachęt służących ożywieniu gospodarczemu lub niwelowaniu negatywnych skutków związanych z ułomnością mechanizmów rynku. Celem *Działań* zebranych w tym *Priorytecie* jest zapewnienie, że interwencje podejmowane przez państwo na rynku, zmierzające do zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców, nie powodują zakłóceń na rynku wewnętrznym, a zatem, że są one realizowane w ramach reżimu stworzonego przez unijne prawo pomocy publicznej.

W latach 2014–2018 realizacja tego celu stanowi szczególne wyzwanie, ze względu na podjętą przez Komisję Europejską inicjatywę polegającą na kompleksowej modernizacji prawa pomocy publicznej.

W dniu 8 maja 2012 r. Komisja Europejska opublikowała dokument *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa*²⁸. Celem tego dokumentu było przedstawienie w zarysie zintegrowanej strategii Komisji, w zakresie reformy kontroli pomocy państwa.

Zdaniem Komisji, kontrola pomocy państwa wymagała unowocześnienia, w celu poprawy jakości jej działań w tej dziedzinie i przekształcenia tego instrumentu w narzędzie umożliwiające propagowanie należytego wydatkowania środków publicznych na polityki ukierunkowane na wzrost gospodarczy i ograniczające zakłócenia konkurencji, które zagrażałyby równym warunkom działania na rynku wewnętrznym. Złożoność przepisów

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” z dnia 8.5.2012, COM(2012) 209.

materiałnych i ram proceduralnych, które w równym stopniu miały zastosowanie do spraw mniejszej i większej wagi, również stanowiło wyzwanie dla kontroli pomocy państwa.

Realizacja reformy wymaga z jednej strony aktywnego uczestnictwa Polski w samym procesie kształtowania nowych lub zmienianych przepisów unijnych, m.in. poprzez udział w konsultacjach publicznych oraz spotkaniach wielostronnych organizowanych przez instytucje unijne, a z drugiej odpowiedniego dostosowania ustawodawstwa krajowego w dziedzinie pomocy publicznej.

Szczególne znaczenie ma również fakt, że zasadnicze zmiany w obszarze pomocy publicznej zbiegły się z rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej (2014–2020). W związku z powyższym, zapewnienie zgodności podejmowanych przez państwo interwencji, finansowanych ze środków unijnych, ze zmienionymi warunkami dopuszczalności pomocy publicznej, powoduje potrzebę ścisłej współpracy między organami odpowiedzialnymi za programowanie i udzielanie pomocy publicznej w Polsce a Prezesem UOKiK oraz Komisją Europejską.

Działanie 1: Wdrożenie, do praktyki krajowej rozwiązań przyjętych na szczeblu unijnym w ramach kompleksowej modernizacji prawa pomocy publicznej

Pierwszym obszarem prac w ramach tego działania będzie dostosowanie regulacji krajowych (ustawa i akty wykonawcze), w zakresie postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej, do nowych przepisów unijnych.

W ramach modernizacji prawa pomocy publicznej w latach 2012–2013, Komisja dokonała rewizji wielu aktów prawnych i dokumentów określających warunki dopuszczalności pomocy. Przyjęte zostały następujące dokumenty:

- w 2012 r.:
 - komunikat Komisji Europejskiej do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych²⁹;

²⁹ Dz. Urz. UE C 392 z 19.12.2012, str. 1.

- wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych³⁰;
- w 2013 r.:
 - wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020³¹;
 - rozporządzenie Rady (UE) nr 734/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE³² (zmiana rozporządzenia proceduralnego w odniesieniu do rozpatrywania skarg oraz narzędzi służących do pozyskiwania informacji rynkowych);
 - rozporządzenie Rady (UE) nr 733/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 994/98 dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa³³ (zmiana rozporządzenia upoważniającego umożliwiającą rozszerzenie zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych);
 - komunikat Komisji w sprawie pomocy państwa przeznaczonej na filmy i inne utwory audiowizualne³⁴;
 - rozporządzenie Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*³⁵.

Ponadto w 2013 r. Komisja przygotowała, opublikowała i konsultowała z państwami członkowskimi projekty:

- nowego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych;
- wytycznych UE dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych;
- wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji;

³⁰ Dz. Urz. UE C 25 z 26.1.2013, str. 1.

³¹ Dz. Urz. UE C 209 z 23.7.2013, str. 1.

³² Dz. Urz. UE L 204 z 31.7.2013, str. 15.

³³ Dz. Urz. UE L 204 z 31.7.2013, str. 11.

³⁴ Dz. Urz. UE C 332 z 15.11.2013, str. 1.

³⁵ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1

- wytycznych dotyczących ewaluacji w dziedzinie pomocy państwa;
- wytycznych w sprawie pomocy na ochronę środowisko i energetykę na lata 2014–2020;
- wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka;
- zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną oraz
- rozporządzenia Komisji zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE.

W roku 2014 r. Komisja będzie kontynuować proces projektowania, konsultowania i przyjmowania nowych dokumentów stanowiących podstawę do oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, w szczególności komunikatu w sprawie pojęcia pomocy państwa oraz projektów przygotowanych w 2013 r.

Zmiany w prawie materialnym i proceduralnym wprowadzone na poziomie unijnym powodują, iż regulacje krajowe w zakresie pomocy publicznej, w tym prawdopodobnie ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz akty wykonawcze do niej, będą musiały zostać odpowiednio dostosowane.

Wraz z wejściem w życie nowych regulacji odnoszących się m.in. do pomocy *de minimis* oraz pomocy wyłączonej blokowo z obowiązku notyfikacji i wprowadzeniem odmiennych od dotychczasowych warunków dopuszczalności tych rodzajów pomocy, zmienione muszą zostać krajowe rozporządzenia określające zakres informacji przedstawianych przez wnioskodawców ubiegających się o pomoc *de minimis* (delegacja zawarta w art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁶) oraz o pomoc inną niż *de minimis* (delegacja zawarta w art. 37 ust. 6 ww. ustawy).

Wynikiem reformy przepisów unijnych jest również zmiana niektórych przeznaczeń pomocy publicznej oraz wprowadzenie nowych kategorii pomocy (przykładowo

³⁶ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.).

rozszerzenie zakresu wyłączeń blokowych). W związku z powyższym, w celu prawidłowego monitorowania udzielania pomocy publicznej w Polsce, krajowe rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej³⁷ będzie wymagać dostosowania do nowych kategorii pomocy wprowadzonych na mocy rozporządzeń unijnych.

W związku z brzmieniem przyjętego przez Komisję Europejską w dniu 18 grudnia 2013 r. rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis* na lata 2014–2020, zgodnie z którym limit pomocy *de minimis* obowiązuje w odniesieniu do jednego organizmu gospodarczego (który może się składać z wielu podmiotów odrębnych w sensie prawnym), konieczne jest również odpowiednie przystosowanie krajowego prawodawstwa (w szczególności w zakresie sprawozdawczości, informacji przedstawianych przy ubieganiu się o tę pomoc oraz metodologii obliczania ekwiwalentu dotacji brutto — EDB), które zapewni możliwość dokonywania oceny dopuszczalności pomocy *de minimis* oraz właściwego monitorowania wartości tej pomocy udzielanej kilku podmiotom, które tworzą jeden organizm gospodarczy.

Po zakończeniu całego procesu reformy, w dziedzinie pomocy publicznej realizowanej przez Komisję, a zatem po przyjęciu wszystkich aktów prawnych i innych dokumentów regulujących warunki dopuszczalności pomocy i kwestie proceduralne, Prezes UOKiK dokona koniecznych zmian wszystkich wyżej wspomnianych aktów wykonawczych, a także przeprowadzi przegląd ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu ustalenia, czy jej przepisy wymagają odpowiedniego dostosowania lub uzupełnienia. W przypadku takiej konieczności zostanie przygotowany projekt nowelizacji ustawy.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej i informacji o nieudzieleniu takiej pomocy z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP (Dz. U. z 2010 r. Nr 6, poz. 32, z późn. zm.).

Działanie 2: Zapewnienie zgodności wydatkowania środków z funduszy unijnych, w ramach perspektywy 2014–2020, z prawem unijnym dotyczącym pomocy publicznej

Pierwszym obszarem prac w ramach tego *Działania* będzie aktywny udział Prezesa UOKiK w pracach nad nowymi programami pomocowymi oraz innymi dokumentami (wytyczne, wskazówki), pozwalającymi na wydatkowanie środków w ramach nowej perspektywy finansowej.

Wydatkowanie środków z funduszy unijnych, których beneficjentami są podmioty prowadzące działalność gospodarczą, podlega przepisom o pomocy publicznej. W związku z przyjęciem nowych regulacji w zakresie dopuszczalności pomocy publicznej oraz nowym okresem programowania dla funduszy unijnych, konieczne jest przygotowanie stosownych programów pomocowych. W celu zapewnienia zgodności działań finansowanych, przy użyciu tych środków, z regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej, w latach 2014–2018 konieczna będzie ścisła współpraca Prezesa UOKiK z organami centralnymi i regionalnymi w przygotowaniu programów pomocowych pozwalających na wdrażanie środków z funduszy unijnych. Będzie ona polegać na uzgadnianiu i opiniowaniu przez Prezesa UOKiK projektów nowych programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej w zakresie ich zgodności z nowymi regulacjami unijnymi określającymi warunki dopuszczalności pomocy publicznej i pomocy *de minimis*. Oprócz aktywnego uczestnictwa w procesie przygotowywania aktów prawnych stanowiących podstawę udzielania pomocy finansowanej ze środków unijnych, Prezes UOKiK będzie współpracował przy opracowywaniu innych dokumentów o charakterze pozalegisłacyjnym takich, jak wytyczne lub wskazówki, pozwalające na właściwe wdrażanie programów pomocowych, a więc i prawidłowe wydatkowanie środków unijnych.

Kolejnym obszarem prac w ramach tego działania będzie zapewnienie uzyskania akceptacji Komisji Europejskiej dla projektów programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej przygotowanych w ramach nowej perspektywy finansowej.

W przypadku projektów programów pomocowych oraz projektów pomocy indywidualnej, które wymagają uzyskania uprzedniej zgody ze strony Komisji Europejskiej, Prezes

UOKiK dokona notyfikacji, a następnie będzie działał na rzecz uzyskania akceptacji Komisji Europejskiej dla notyfikowanych projektów. Oznaczać to będzie konieczność ścisłej współpracy zarówno z podmiotami krajowymi odpowiedzialnymi za dany projekt, beneficjentami pomocy indywidualnej oraz z Komisją Europejską, przykładowo przy udzielaniu dodatkowych wyjaśnień, które umożliwią Komisji Europejskiej dokonać oceny zgodności danego środka z rynkiem wewnętrznym.

Ponadto w ramach tego *Działania* przewidziane jest zapewnienie wsparcia merytorycznego dla podmiotów udzielających pomocy w ramach nowej perspektywy finansowej.

W rezultacie wejścia w życie nowych aktów, określających warunki dopuszczalności pomocy publicznej i pomocy *de minimis* na lata 2014–2020, dokonywane będą przez Prezesa UOKiK, w uzgodnieniu z Komisją Europejską, niezbędne interpretacje tych przepisów na potrzeby podmiotów wydatkujących środki z funduszy unijnych. Wątpliwości interpretacyjne mogą pojawić się w szczególności w związku z nowymi przeznaczeniami pomocy, które nie były dotychczas stosowane oraz nowymi pojęciami, które zostały wprowadzone do regulacji unijnych.

Działanie 3: Zakończenie wdrażania centralnego rejestru pomocy de minimis

Zakończenie wdrażania aplikacji SHRIMP jako centralnego rejestru pomocy *de minimis*, oznacza z jednej strony, włączenie do systemu wszystkich podmiotów udzielających pomocy *de minimis* w Polsce, z drugiej — skrócenie do minimum obowiązkowego terminu składania sprawozdań z udzielonej pomocy (prawdopodobnie do 1 dnia). Proces ten jest zatem realizowany dwutorowo. W konsekwencji istnienia centralnego rejestru pomocy *de minimis*, nie będzie potrzeby wydawania zaświadczeń o pomocy *de minimis* (które w chwili obecnej stanowią narzędzie monitorowania otrzymanej wartości pomocy *de minimis* przez dany podmiot), a każdy podmiot udzielający pomocy będzie mógł na bieżąco weryfikować dopuszczalny limit beneficjenta poprzez informacje zawarte w rejestrze.

Z uwagi na znaczną złożoność, uwarunkowania techniczne aplikacji SHRIMP oraz dużą liczbę potencjalnych użytkowników, na etapie projektowania wdrożenia aplikacji podjęto

decyzję o stopniowym, wieloetapowym jej wdrażaniu. Podłączanie podmiotów udzielających pomocy do aplikacji było równoznaczne z odejściem od pierwotnej metody przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, czyli na formularzu sporządzonym w formacie Excel, przekazywanych kwartalnie i rocznie. Proces wdrażania rozpoczął się w 2008 r., od jednostek samorządu terytorialnego (wszystkie zostały objęte aplikacją w 2010 r., w sumie 2 820 podmiotów). Następnie do aplikacji podłączono organy skarbowe (w 2009 r. — 417), pozostałe organy administracji publicznej (w 2011 r. — 165) oraz przedsiębiorców publicznych i prywatnych (w 2012 r. — 1195, stan na 10 grudnia 2013). W konsekwencji od 2013 r. wszystkie podmioty udzielające pomocy (ok. 4 500) sporządzają sprawozdania za pośrednictwem aplikacji.

W zakresie terminów sprawozdawczych, pierwotny termin na przekazanie sprawozdania (30 dni od dnia zakończenia kwartału — w przypadku sprawozdań kwartalnych lub 60 dni od dnia zakończenia roku — w przypadku sprawozdań rocznych) został zamieniony na termin 30 dni od dnia udzielenia pomocy. W 2013 r. 30-dniowy termin uległ skróceniu do 7 dni (jedynym wyjątkiem, przyjętym ze względów techniczno-organizacyjnych, który obowiązuje do dnia 31 grudnia 2014 r., są sprawozdania o pomocy udzielonej na podstawie art. 34 a ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁸, gdzie termin sprawozdawczy wynosi 45 dni od dnia udzielenia pomocy). Zakłada się, że w 2015 r. termin sprawozdawczy zostanie skrócony dla wszystkich podmiotów do 3 dni. Natomiast decyzja o skróceniu terminu do 1 dnia, od dnia udzielenia pomocy, zostanie podjęta dopiero po przeanalizowaniu przez Prezesa UOKiK, jak podmioty udzielające pomocy były w stanie poradzić sobie z 3-dniowym terminem sprawozdawczym (czy istnieją ewentualne bariery techniczne, organizacyjne czy też prawne) i czy dalsze skrócenie terminu jest efektywne, tj. czy korzyści związane z posiadaniem bazy informacji o udzielonej pomocy aktualizowanej z dokładnością do 1 dnia przewyższą obciążenia administracyjne związane z krótszym terminem sprawozdawczym.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 657, z późn. zm.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 6*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Ilość przygotowanych nowelizacji aktów prawnych w zakresie pomocy publicznej*	5				
Zakończenie procesu wdrażania centralnego rejestru pomocy <i>de minimis</i> — skrócenie terminu sprawozdawczego z 7 do 3 lub 1 dnia	-	100%	-	-	-

* Nowelizacja 5 rozporządzeń i ewentualnie 1 ustawy.

Priorytet 7: Wspieranie konkurencji poprzez współpracę międzynarodową

Współpraca międzynarodowa z instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną konkurencji i konsumentów znajduje się w obszarze zadań priorytetowych Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na lata 2014–2018 i stanowi ważny element realizacji celu III *Polityki konkurencji*. Globalizacja i rozwój gospodarki cyfrowej powodują, że zagrożenia dla konkurencji i konsumentów wykraczają poza granice krajowe, a walka z nimi wymaga ścisłej współpracy pomiędzy rządami poszczególnych państw.

W dobie rozkwitu korporacji transnarodowych transakcje wielojurysdykcyjne są dziś powszechnym zjawiskiem gospodarczym. Stanowią duże wyzwanie dla urzędów antymonopolowych, które są odpowiedzialne za badanie skutków rynkowych zgłaszanych koncentracji oraz zwalczanie transgranicznych naruszeń konkurencji. Efektywna walka z tymi naruszeniami w dużej mierze zależy od ścisłej współpracy międzynarodowej i pomocy prawnej ze strony zagranicznych partnerów.

Działanie 1: Działania na arenie międzynarodowej w obszarze ochrony konkurencji

W ramach realizacji polityki Urzędu, niezbędne jest dostrzeganie szerszego kontekstu współpracy zagranicznej i podejmowanie aktywnych działań w tym zakresie. Pozwoli to na wywieranie realnego wpływu na kształt polityki konkurencji na forum

międzynarodowym poprzez uczestniczenie w wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy organami i instytucjami z innych państw oraz zwiększy skuteczność prawa krajowego.

W tym miejscu warto podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w Polsce, tj. „integracji” ochrony konkurencji i konsumentów w jednym organie jest w chwili obecnej szeroko dyskutowane na forach międzynarodowych. Od kiedy „synergia ochrony konkurencji i konsumentów” stała się jednym z tematów przewodnich dyskusji prowadzonych wśród organów antymonopolowych Unii Europejskiej, Polska stawiana jest za przykład i prekursora rozwiązania polegającego na połączeniu kompetencji w zakresie ochrony konkurencji i ochrony konsumentów w ramach jednego organu administracji. Prezes UOKiK prowadząc współpracę międzynarodową będzie promował to skuteczne rozwiązanie i przekazywał polskie doświadczenia zagranicznym partnerom.

Istnienie unijnego systemu prawa konkurencji umożliwia zwalczanie antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorstw, które mogą wywrzeć negatywny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. Konkurencja powinna funkcjonować, co najmniej, w zakresie niezbędnym do zagwarantowania przestrzegania podstawowych zasad i osiągnięcia celów Traktatu TFUE, a w szczególności stworzenia jednolitego rynku spełniającego warunki analogiczne do warunków panujących na rynkach krajowych. Współpraca Urzędu w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (*European Competition Network* — ECN) wpisuje się w dążenia do poprawy funkcjonowania jednolitego rynku dzięki monitorowaniu na poziomie UE stanu konkurencji i zachowań przedsiębiorców na poszczególnych rynkach. Współpraca w ramach ECN przewiduje, że krajowe organy ochrony konkurencji świadczyć będą wzajemną pomoc polegającą na wymianie informacji, wykrywaniu i śledzeniu naruszeń wewnątrz Unii (także o charakterze transgranicznym) oraz podejmowaniu działań w celu ich wyeliminowania. Ponadto istotny jest również udział w spotkaniach Sieci Europejskich Organów ds. Konkurencji (ang. *European Competition Authorities* — ECA), której celem jest wzmacnianie współpracy pomiędzy urzędami antymonopolowymi w ramach UE i EFTA.

Działalność Urzędu na arenie międzynarodowej nie ogranicza się wyłącznie do aktywności na poziomie europejskim. Polska jest członkiem organizacji międzynarodowych, których

celem jest ochrona konkurencji. Najważniejsze fora dla tego rodzaju działalności stanowią: Komitet Konkurencji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowa Sieć Konkurencji (ICN).

Międzynarodowa Sieć Konkurencji (*International Competition Network* — ICN) została utworzona w 2001 r., a przez ostatnie 10 lat stała się organizacją o zasięgu globalnym. Celem ICN jest wdrażanie najlepszych standardów i procedur służących ochronie konkurencji oraz usprawnienie współpracy międzynarodowej z korzyścią dla instytucji zrzeszonych w Sieci, konsumentów oraz gospodarki światowej. Mimo iż ICN jest organizacją nieformalną, to poprzez swój globalny wymiar wywiera istotny wpływ na wdrażanie przepisów prawa antymonopolowego oraz przyczynia się do skutecznego rozpowszechniania dobrych praktyk w tym obszarze. Ponadto wspiera swoich członków w kreowaniu nowoczesnej polityki konkurencji oraz przeciwdziałaniu naruszeniom z korzyścią dla wszystkich uczestników rynku.

Bogatym źródłem wiedzy oraz idealną platformą do wymiany doświadczeń jest Komitet Konkurencji OECD oraz podległe mu grupy robocze. Poprzez przygotowywanie pisemnych wkładów na poszczególne spotkania Urząd ma szansę zaprezentować polskie doświadczenia z zakresu szerokiego spektrum aktualnych problemów ochrony konkurencji oraz porównać je z sytuacją w innych państwach członkowskich.

Urząd będzie również nawiązywał nowe oraz podtrzymywał istniejące stosunki bilateralne z zagranicznymi odpowiednikami. Zadanie to przewiduje przede wszystkim organizowanie szkoleń, konferencji, warsztatów i wizyt studyjnych w UOKiK, które służyłyby rozpowszechnianiu rozwiązań wypracowanych przez polski organ antymonopolowy. Celem tych działań będzie także wymiana najlepszych praktyk i doświadczeń oraz wspomaganie rozwoju polityki konkurencji u naszych najważniejszych partnerów handlowych w UE i spoza UE.

Wskaźniki wykonania *Działania z Priorytetu 7*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Posiedzenia grup i podgrup roboczych oraz spotkania poświęcone kwestiom horyzontalnym Europejskiej Sieci Konkurencji z udziałem przedstawiciela UOKiK	80%	80%	80%	80%	80%
Posiedzenia grup roboczych oraz Komitetu Konkurencji OECD z udziałem przedstawiciela UOKiK	80%	80%	80%	80%	80%

III. PRIORYTETY SEKTOROWE — TWORZENIE I ROZWIJANIE KONKURENCJI W GOSPODARCE

Priorytety sektorowe grupują *Działania* dotyczące poziomu konkurencji w poszczególnych sektorach, które ze względu na swoją wagę dla rozwoju polskiej gospodarki oraz żywotny interes konsumentów, a także problemy dotyczące konkurencji, wymagają szczególnej uwagi organów rządowych, a także szeregu dedykowanych im działań wpływających na rozwój konkurencji.

Sektory, którym poświęcona jest ta część dokumentu, w większości przypadków przez lata charakteryzowały się występowaniem państwowych monopolii. Ich stopniowe otwieranie na konkurencję jest przedmiotem działań zarówno na poziomie Unii, jak i poszczególnych krajów członkowskich. W przypadku sektorów, których dotyczy pięć pierwszych *Priorytetów*, a więc telekomunikacji, energetyki, kolei, lotnictwa i poczty występowanie warunków sprzyjających występowaniu i rozwijaniu się konkurencji wymaga stałej regulacji *ex ante*, którą zajmują się wyspecjalizowane instytucje. Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku rynków finansowych, które co do zasady są konkurencyjne, a nadzór regulatorów skupia się przede wszystkim na kwestiach stabilności systemu i bezpieczeństwie jego uczestników. Niemniej i tam, w niektórych segmentach, pojawiają się problemy z niedostatkiem lub zniekształceniami procesów konkurencyjnych,

wynikające m.in. z bardzo dynamicznego postępu technicznego, które muszą być przedmiotem szczególnego zainteresowania wyspecjalizowanych instytucji rządowych.

Jak to zostało opisane w *Działaniu 2 Priorytetu horyzontalnego 4*, w realizacji *Działań w Priorytetach* sektorowych organy regulacyjne oraz właściwe ministerstwa będą wspierane przez Prezesa UOKiK. W odniesieniu do tych sektorów Prezes będzie także prowadził właściwą sobie działalność w zakresie ochrony konkurencji i monitorowania pomocy publicznej. Ze względu na fakt, iż Prezes UOKiK nie odgrywa wiodącej roli w żadnym z nich, rola organu antymonopolowego w realizacji tych zadań, będzie podkreślana jedynie w przypadkach, gdy będzie on podejmował szczególne formy aktywności. Jednak trzeba od razu zauważyć, że ze względu na systemowe problemy z konkurencją, w sektorach opisywanych w dalszej części dokumentu, rola Prezesa UOKiK wykonującego swoje ustawowe działania, a w ich ramach realizującego *Priorytety* horyzontalne opisane wcześniej, będzie znacząca.

Każdy z opisanych poniżej *Priorytetów* obejmuje *Działania* realizujące, w różnym stopniu, zarówno drugi cel cząstkowy *Polityki konkurencji*, tj. tworzenie warunków do rozwoju konkurencji, jak i cel trzeci jakim jest rozwijanie konkurencji rozumiane jako jej intensyfikacja, bądź też zwiększanie zakresu jej występowania.

Sektory, do których odnoszą się poniższe *Priorytety* są też, jak to zostało opisane w *Priorytecie II.2* oraz w *Części IV Polityki konsumenckiej*, przedmiotem szczególnego zainteresowania organów Państwa w obszarze ochrony zbiorowych praw konsumentów.

Priorytet 1: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym

Wspieranie rozwoju konkurencji i budowa dogodnych warunków do jej tworzenia na obszarze rynków telekomunikacyjnych jest możliwe dzięki współpracy administracji państwowej (szczególnie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej) z operatorami zajmującymi się dostarczaniem usług telekomunikacyjnych oraz dostawcami infrastruktury. Skonstruowanie odpowiednich, dopasowanych do potrzeb rynku, rozwiązań jest niezwykle skomplikowanym pod

względem koncepcyjnym, pracochłonnym i wieloetapowym procesem. Opracowane regulacje muszą zapewniać odpowiedni poziom ochrony konsumentów, ale i pozwalać operatorom na uzyskanie odpowiedniego zysku ze świadczenia usług telekomunikacyjnych. Praktyka pokazuje, że właściwe ich opracowanie wymaga przeprowadzania analiz i konsultacji z przedstawicielami środowiska operatorów, w ramach których ustalane są ich założenia umożliwiające poprawę efektywności funkcjonowania regulowanych rynków.

Taki kształt otoczenia regulacyjnego jest spowodowany specyficzną budową rynków usług telekomunikacyjnych, umożliwiającą osiągnięcie przewagi konkurencyjnej przez operatorów, którzy jako pierwsi stali się ich uczestnikami. Oznacza to, że najlepsze wyniki rynkowe osiągają operatorzy, którzy pozyskali tzw. „urządzenia kluczowe” (ang. *essential facilities*), takie jak trudna do powielenia infrastruktura, czy określone zasoby częstotliwości. W efekcie taka okoliczność prowadzi do zwiększenia ryzyka pojawienia się zachowań antykonkurencyjnych ze strony dominantów, zarówno w stosunku do innych potencjalnych uczestników rynku, jak i konsumentów. Z tego powodu, na przestrzeni ostatnich lat Prezes UKE w celu ochrony otoczenia konkurencyjnego, tak ukształtował rozwiązania regulacyjne, by chroniły obszary największych rynków usług telekomunikacyjnych, tj. rynków usług dostępu do infrastruktury (kluczowa rola grupy Orange³⁹, rynków usług telefonii stacjonarnej (kluczowa rola grupy Orange), a także rynków usług telefonii mobilnej (kluczowa rola mobilnych operatorów infrastrukturalnych).

W ostatnich latach wyraźnie zmieniają się kierunki działań podejmowanych w Polsce przez regulatora rynku. Akcent podejmowanych przez Prezesa UKE działań wyraźnie przenoszony jest z tworzenia rozwiązań regulacyjnych na kwestie budowy warunków umożliwiających rozwój nowych technologii (szczególnie w obszarze przesyłu danych) oraz monitoringu przestrzegania wcześniej wypracowanych rozwiązań. Wydaje się, że w ramach współpracy z grupą Orange wypracowane obecnie zostały rozwiązania regulacyjne (porozumienie TP–UKE oraz umowy ramowe) umożliwiające w założeniu wejście na rynek usług telekomunikacyjnych dowolnych konkurencyjnych operatorów. Bariery wejścia na rynki telefonii stacjonarnej, dzierżawy infrastruktury i przesyłu danych, zostały

³⁹ Dawniej: Telekomunikacja Polska.

zredukowane na tyle, że dalszy ich rozwój będzie zależał od strategii konkurowania innych uczestników rynku, a nie bezpośrednich działań ze strony grupy Orange.

Podobnie na rynku telefonii mobilnej — osiągnięta została już pełna symetria stawek MTR (ang. *Mobile Termination Rate* — stawki za zakańczanie połączeń). Wszyscy operatorzy infrastrukturalni — Orange Polska, T-Mobile Polska, Polkomtel oraz P4 — mają lub będą wkrótce posiadać dostęp do technologii LTE dającej możliwości szerokopasmowej transmisji danych. Zapewnia to wskazanym podmiotom możliwość konkurowania na podobnych zasadach, w oparciu o które w walce o klienta mniej będą liczyły się posiadane przez spółkę zasoby lub urządzenia kluczowe, a ważniejsza będzie jakość i cena świadczonych usług.

Dla rynków usług telekomunikacyjnych taki stan oznacza, że główne problemy regulacyjne można obecnie w znacznym stopniu uznać za dopracowane pod względem dopasowanych do nich typów regulacji. Ich bieżąca analiza prowadzona przez regulatora powinna zapewnić, iż przynajmniej w krótkoterminowej perspektywie, zmniejszy się ryzyko wystąpienia zakłóceń mogących negatywnie wpływać na poziom konkurencji rynkowej.

Kolejne lata, których dotyczy perspektywa tego dokumentu, będą dla regulatora wyzwaniem pod względem zmiany kierunku prowadzonej polityki regulacyjnej. Zgodnie z podstawowymi celami Europejskiej Agendy Cyfrowej, najważniejszego dokumentu strategicznego określającego kierunki rozwoju rynków nowych technologii, do 2020 r. 100% polskich obywateli ma mieć możliwość uzyskania dostępu do łączy o przepustowości 30 Mb/s oraz 50% z nich powinno uzyskać dostęp do łączy o przepustowości powyżej 100 Mb/s. W tym celu konieczne jest podjęcie działań umożliwiających operatorom rozwój sieci w takich technologiach świadczenia usług stacjonarnego dostępu szerokopasmowego jak FTTH, FTTB, DOCSIS 3.0 oraz mobilnego LTE oraz LTE Advanced.

Rozwój prokonkurencyjnego otoczenia to również podejmowanie działań w sferze edukacyjnej. Konsumenci bowiem nie zawsze są w stanie nadążyć za rozwojem technologii i stworzonego dla niej otoczenia prawnego. Konsument nie posiadający

odpowiedniej wiedzy może podejmować niekorzystne dla siebie decyzje. W tym obszarze rolą Prezesa UKE będzie tworzenie instrumentów, które umożliwią konsumentom porównywanie informacji o ofertach i usługach telekomunikacyjnych operatorów telekomunikacyjnych (transparentność ofert), poznanie przysługujących im praw (warunki zawierania umów telekomunikacyjnych) oraz postępowań reklamacyjnych.

Ponadto Prezes UKE będzie poświęcał uwagę problemom związanym z wykluczeniem cyfrowym. Pewna grupa obywateli, ze względu na poziom kompetencji w zakresie korzystania z nowych technologii, wiek czy niepełnosprawność, wciąż nie ma możliwości stania się częścią społeczeństwa informacyjnego. Z tego względu prowadzone są sprofilowane akcje informacyjne i edukacyjne, które nie tylko przybliżają tematykę nowych technologii, ale również wskazują praktyczne sposoby ich wykorzystania, wyrównując tym samym szanse dostępu do wiedzy.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że na budowę tworzonego w latach 2014–2018 otoczenia regulacyjnego na rynkach telekomunikacyjnych, wpływ będzie miała również współpraca pomiędzy Prezesem UOKiK i Prezesem UKE. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo telekomunikacyjne⁴⁰ Prezes UOKiK jest bowiem organem opiniującym decyzje Prezesa UKE dotyczące określania czy na danym rynku występuje przedsiębiorca o pozycji dominującej lub grupa przedsiębiorców o kolektywnej pozycji dominującej (art. 23, art. 24 i art. 25 c) oraz instytucją zajmującą się wydawaniem opinii z zakresu zachowania warunków konkurencji (art. 118 a).

Szczegółowy opis działań, jakie organy administracji rządowej będą podejmować, w celu ochrony praw konsumentów w sektorze telekomunikacyjnym, znajduje się w *Polityce konsumenckiej na lata 2014–2018 (Priorytety II.2 i IV.2)*

Działanie 1: Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej

W ramach *Działań* związanych z rozwojem infrastruktury, Prezes UKE szczególną uwagę zwraca na pozyskanie informacji dotyczących infrastruktury. Precyzyjnemu dobieraniu

⁴⁰ Dz. U. z 2004 r. poz. 1800, z późn. zm.

narzędzi regulacyjnych w zależności od sytuacji na lokalnych rynkach posłuży wykorzystanie informacji zebranych w Systemie Informacyjnym o Infrastrukturze Szerokopasmowej (SIIS). Uzupełnienie tej bazy o dane o usługach oraz o planach inwestycyjnych spowoduje, że dostępne dla przedsiębiorców informacje umożliwią racjonalne planowanie inwestycji. Zakłada się również wykorzystanie bazy do planowania i budowy sieci w obszarach wymagających interwencji ze środków publicznych (na obszarach z niedostatkami infrastruktury). Dane zbierane przez Prezesa UKE zostaną udostępnione w postaci map na portalu *Polska szerokopasmowa* oraz będą dostępne dla obywateli, urzędów państwowych i przedsiębiorców. Prezes UKE będzie podejmował działania, zachęcające do współpracy operatorów przy rozbudowie infrastruktury dostępowej do światłowodowych sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu. W tym celu przeanalizuje możliwości ewentualnego zastosowania w Polsce modelu, w którym firmy udostępniają sobie nawzajem wybudowaną samodzielnie światłowodową infrastrukturę dostępową na wcześniej ustalonych zasadach i warunkach cenowych. Na stronie Urzędu zostanie uruchomiony portal *Baza danych o inwestycjach szerokopasmowych* z informacjami o aktualnie budowanych sieciach. Umożliwi ona kontakt z potencjalnym kontrahentem w celu złożenia oferty na współinwestowanie. Portal poprawi komunikację podmiotów zainteresowanych kooperacją, jak również pozwoli im na lepsze planowanie własnych strategii inwestycyjnych.

Kolejnym istotnym zagadnieniem w ramach problematyki związanej ze wspieraniem rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej jest działalność jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Łąca wybudowane przez JST w ramach środków unijnych powinny być odpłatnie udostępniane wszystkim zainteresowanym operatorom. W ramach swoich działań Prezes UKE przygotowuje dla JST uniwersalną ofertę dotyczącą warunków na jakich zostanie udostępniona sieć wybudowana z funduszy unijnych. Swoim zakresem obejmie ona między innymi takie zagadnienia jak: tryb zawierania, zmiany i rozwiązywania umów, zasady rozstrzygania sporów, dzierżawa kanalizacji teletechnicznej, dzierżawa włókien światłowodowych, dzierżawa łączy cyfrowych w różnych technologiach, dzierżawa *Lambda*, dzierżawa powierzchni technicznej oraz warunki świadczenia usług.

W ramach działań zmierzających do upowszechnienia technologii FTTH w 2012 r. został podpisany dodatkowy protokół do Porozumienia TP–UKE (dalej: Porozumienie). Zgodnie z jego postanowieniami Telekomunikacja Polska⁴¹ zobowiązała się, że zwiększona zostanie przepustowość 220 tys. linii abonenckich z 6 Mb/s do 30 Mb/s. Celem tej zmiany jest poprawa realizacji celów wynikających z postanowień Europejskiej Agendy Cyfrowej, tj. do 2020 r. wszyscy polscy obywatele mają mieć zapewniony dostęp do łącza o przepustowości 30 Mb/s.

Należy również wskazać, że zgodnie z obowiązującym prawem sieć wybudowana w ramach Porozumienia jest dostępna dla innych operatorów telekomunikacyjnych. Przyczynia się to do wzrostu różnorodności ofert skierowanych do klientów detalicznych. Wobec niskiego poziomu wykorzystania wybudowanych sieci do świadczenia usług, podejmując działania proinwestycyjne, Prezes UKE zwróci uwagę na kompleksowe i efektywne wykonanie inwestycji. Mając do dyspozycji informacje zebrane w ramach inwentaryzacji infrastruktury wskaże, w razie konieczności, obszary z niedoborem infrastruktury. W odniesieniu do kolejnych inwestycji realizowanych w ramach Porozumienia planuje się, że powyżej 30% z nich wykonanych zostanie w oparciu technologię FTTH.

Przedstawione działania mają na celu aktywnie przyczyniać się do tworzenia konkurencyjnego otoczenia poprzez budowanie nowych obszarów rynku telekomunikacyjnego, które do tej pory, głównie ze względów ekonomicznych (niski zwrot z inwestycji) lub strukturalnych (brak odpowiednich rozwiązań regulacyjnych), nie mogły funkcjonować. Rozbudowa infrastruktury, precyzyjne badanie poziomu jej rozwoju i zwiększenie jej dostępności to szansa, szczególnie dla mniejszych operatorów, na szukanie możliwości ekspansji i konkurowania o konsumentów. Proponowane rozwiązania przyczynią się więc do rozwoju konkurencji na lokalnych rynkach usług telekomunikacyjnych.

⁴¹ Podmiot dominujący w grupie Orange.

Działanie 2: Optymalizacja gospodarki widmem częstotliwości

Polski rynek telefonii mobilnej w obszarze usług głosowych charakteryzuje się wysokim poziomem nasycenia. W związku z tym, dla działających na nim operatorów telekomunikacyjnych, istotnym elementem przewagi konkurencyjnej staje się możliwość świadczenia innych usług. W przypadku tego rynku konsumenci wykazują zwiększone zapotrzebowanie na szerokopasmową mobilną transmisję danych. Wzrost jakości materiałów przygotowywanych przez firmy OTT (ang. *Over-the-top*)⁴² powoduje, że abonenci telefonii wymuszają swoimi zachowaniami postęp w tym zakresie. Najnowsze technologie umożliwiające świadczenie tego typu usług wymagają coraz większych zasobów nowych częstotliwości oraz posiadania relatywnie dłuższych (nieprzerwanych) zasobów widma.

W ramach tych działań w perspektywie lat 2014–2018 Prezes UKE zaimplementuje postanowienia decyzji wykonawczej Komisji w sprawie harmonizacji pasm częstotliwości 900 MHz i 1800 MHz. Będą one polegały na zmianie aranżacji zasobów w dokonanych rezerwacjach częstotliwości w taki sposób, aby wszyscy operatorzy, w ramach przyznanych w rezerwacji liczby kanałów radiowych, uzyskali ciągle bloki częstotliwości, które umożliwią w przyszłości zastosowanie nowszych i efektywniejszych szerokopasmowych technik radiowych.

Dodatkowo Prezes UKE zawrze, do końca 2014 r., porozumienie z Ministerstwem Obrony Narodowej, które ma dotyczyć m.in. sprawy zmiany sposobu użytkowania zakresu 2300–2350 MHz. Pozyskanie do wykorzystania cywilnego tego zakresu częstotliwości umożliwi w przyszłości zharmonizowane wykorzystania zakresu 2300–2400 MHz, który zgodnie z postanowieniami Konferencji WRC–12 oraz propozycjami CEPT PT23 jest przewidywany do wykorzystania przez systemy z rodziny IMT (*International Mobile Telecommunications* — standard telefonii ruchomej). W takiej sytuacji rynkowi zaoferowana zostanie całość zakresu 2300–2400 MHz, a nie tylko jego fragment.

⁴² Dostawcy treści multimedialnych.

Ponadto, w perspektywie objętej *Polityką* Prezes UKE, zgodnie z ustaleniami podjętymi na Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej WRC-12, przygotuje koncepcję zagospodarowania części zakresu przeznaczonego do radiodifuzji, tj. pasmo 694–790 MHz (druga dywidenda cyfrowa). Po roku 2015 będzie ona prawdopodobnie przeznaczona dla służby mobilnej. Założenia wskazanej koncepcji będą opierały się na analizie szeregu szczegółowych czynników związanych z bieżącą sytuacją rynków telekomunikacyjnych (wykonana zostanie szczegółowa analiza SWOT, analiza scenariuszowa oraz harmonogram implementacji). Niezależnie od jej ostatecznego kształtu, z pewnością przeznaczenie tego zakresu dla systemów mobilnych zwiększy dostęp do usług szerokopasmowych, w szczególności na obszarach o małej gęstości zaludnienia.

Nowe zasoby częstotliwości udostępniane operatorom infrastrukturalnym są bodźcem do rozwoju konkurencji, szczególnie w wymiarze jakościowym. Posiadany zasób pasma warunkuje bowiem możliwość wdrożenia nowych technologii transmisji danych i usług. Dla konsumentów oznacza to, że otrzymują oni realnie usługi o zwiększonym poziomie użyteczności w stosunku do ich ceny.

Działanie 3: Aktywna działalność edukacyjna skierowana do otoczenia biznesowego w sektorze telekomunikacyjnym

Strategia Prezesa UKE nie ogranicza się wyłącznie do pozostawania obserwatorem rynku telekomunikacyjnego tworzącym jego otoczenie regulacyjne. Należy zauważyć, że w swojej działalności organ ten kieruje się również potrzebą stosowania edukacji cyfrowej jako elementu pozwalającego na efektywne wykorzystanie istniejących inwestycji telekomunikacyjnych.

Regulator będzie aktywnie przyczyniać się do współtworzenia i rozwijania projektu *System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa*. Działalność tej witryny będzie koncentrować się przede wszystkim na publikowaniu bieżących informacji dotyczących szeroko rozumianej tematyki rozwoju infrastruktury i sieci szerokopasmowych. Obecnie prezentuje on taką tematykę jak zagadnienia związane z

Megaustawą⁴³, poradniki inwestycyjne dla JST oraz opinie prawne związane ze szczegółami specyfikacji inwestycji telekomunikacyjnych.

W planach Prezesa UKE jest również utworzenie Centrum Inwestycji Telekomunikacyjnych (dalej: CIT). W założeniu będzie to centrum kompetencyjne, zespół ekspertów, którzy będą wspierać lokalnych operatorów w prowadzeniu inwestycji telekomunikacyjnych. Kanałami dostępu będzie specjalna infolinia i adres mailowy. Zwieńczeniem działań podejmowanych przez CIT będzie certyfikacja wzorcowych inwestycji telekomunikacyjnych. Beneficjentami certyfikatu będą głównie inwestycje w nowoczesne sieci telekomunikacyjne realizowane na obszarach dotychczas pozbawionych dostępu do szybkiego Internetu.

Działanie 4: Tworzenie otoczenia regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym

W latach 2014–2018 Prezes UKE planuje kolejny przegląd i dopasowanie regulacji rynków właściwych związanych z dostępem do infrastruktury (rynek 4⁴⁴) i hurtowych usług szerokopasmowych (rynek 5⁴⁵) do panujących na nich warunków konkurencji. W przypadku rynku dostępu szerokopasmowego, Prezes UKE zamierza stosować podejście oparte o segmentację geograficzną, co pozwoli na dobranie mniej restrykcyjnych regulacji na obszarach konkurencyjnych lub takie ich ukształtowanie, aby sprzyjało to zachętom inwestycyjnym.

W zakresie rynku, czwartą kluczową kwestią jest zapewnienie produktów niezbędnych do konkurencji infrastrukturalnej w postaci zasobów pasywnych. Dopasowana do aktualnego stanu rynku regulacja obu ww. rynków powinna ułatwić konkurencję poprzez zwiększanie przepustowości infrastruktury i możliwości zaoferowania usług konsumentom przez większą liczbę dostawców. Jednocześnie wyzwaniem dla tej regulacji jest pogodzenie interesów operatorów alternatywnych wymagających produktów hurtowych na atrakcyjnych warunkach, z interesami operatora zasiedziałego, dla którego niekorzystna regulacja może stwarzać bariery inwestycyjne.

⁴³ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, z późn. zm.).

⁴⁴ Krajowy rynek świadczenia usług hurtowego (fizycznego) dostępu do infrastruktury sieciowej (w tym dostępu dzielonego lub w pełni uwolnionego) w stałej lokalizacji.

⁴⁵ Rynek świadczenia hurtowych usług dostępu szerokopasmowego.

Prezes UKE planuje również kontynuację działań regulacyjnych zgodnych z koncepcją drabiny inwestycyjnej⁴⁶, a więc kreowania coraz większego zaangażowania inwestycyjnego operatorów alternatywnych poprzez korzystanie z produktów wejściowych, takich jak dostęp do kanalizacji lub ciemnego włókna zamiast prostego dostępu do strumienia bitów. Koncepcja drabiny inwestycyjnej w zakresie rynków właściwych będzie wdrażana głównie na rynku 4 i 5. Ponadto Prezes UKE będzie monitorował i w razie potrzeby interweniował w zakresie uprawnień i obowiązków operatorów telekomunikacyjnych wynikających z art. 139 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁴⁷ (dalej także: ustawa Prawo telekomunikacyjne), które dotyczą zapewnienia dostępu do nieruchomości i pasywnej infrastruktury telekomunikacyjnej przez wszystkich operatorów, bez względu na zajmowaną przez nich pozycję na rynkach właściwych.

W zakresie działania dotyczącego weryfikacji kosztów hurtowych i cen detalicznych Prezes UKE planuje dalsze prace odnośnie usprawnienia współpracy międzyoperatorskiej i rozwoju konkurencji poprzez stosowanie procesu TTM (ang. *Time to Market*), który służy przygotowaniu i wdrożeniu oferty usług hurtowych przez Telekomunikację Polską⁴⁸ (dalej: TP), z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań uczestników rynku. Proces TTM może być rozpoczęty na wniosek Prezesa UKE, TP lub innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, co promuje efektywną konkurencję i zapewnia wdrażanie nowych usług. TP, planując wprowadzenie nowej usługi detalicznej, której odpowiednik powinien być świadczony w ramach dostępu telekomunikacyjnego zgodnie z obowiązkami regulacyjnymi, ma obowiązek zaoferowania Operatorom Alternatywnym (dalej: OA) warunków takiego dostępu telekomunikacyjnego, aby mieli oni możliwość zaoferowania konkurencyjnej usługi detalicznej w tym samym czasie co rynkowe wdrożenie nowej usługi detalicznej TP.

⁴⁶ Koncepcja umożliwiająca operatorom telekomunikacyjnym wchodzącym na rynek zmianę modelu funkcjonowania polegającą na stopniowym odchodzeniu od dzierżawy usług na rzecz świadczenia usług w oparciu o własną infrastrukturę.

⁴⁷ Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.

⁴⁸ Dominujący podmiot w grupie Orange.

Ponadto nastąpi kontynuacja przeprowadzania przez Prezesa UKE testu zawężenia marży⁴⁹ (test MS — ang. *Margin Squeeze*) i testu zawężenia ceny⁵⁰ (test PS — ang. *Price Squeeze*). Celem testu MS jest weryfikacja, czy opłaty za regulowane usługi hurtowe kształtują się na poziomie pozwalającym OA na stworzenie na ich podstawie konkurencyjnej usługi detalicznej w stosunku do nowej usługi detalicznej TP. Celem testu PS jest weryfikacja, czy cena za nową usługę detaliczną TP została ustalona na poziomie, który umożliwi OA stworzenie usługi detalicznej konkurencyjnej w stosunku do nowej usługi detalicznej TP.

Testy MS oraz Testy PS mają na celu weryfikację, czy ceny oferowane abonentom detalicznym przez TP nie powodują wystąpienia zjawiska zawężenia marży lub zawężenia ceny. Wystąpienie któregoś z tych zjawisk oznacza, że przy danym poziomie opłat hurtowych za usługi TP oraz innych kosztach związanych ze świadczeniem usług detalicznych, które ponosi przedsiębiorca telekomunikacyjny, OA nie jest w stanie zaproponować swoim abonentom detalicznym usługi analogicznej do usługi TP w cenie konkurencyjnej wobec oferty TP. Sytuacja w której występuje zjawisko zawężenia marży lub zawężenia ceny jest szkodliwa dla rozwoju konkurencji na rynku usług detalicznych.

Działanie 5: Prowadzenie analiz i monitorowanie rynku telekomunikacyjnego

Prezes UKE zgodnie z obowiązkami wynikającymi z ustawy Prawo telekomunikacyjne i dyrektyw telekomunikacyjnych w perspektywie lat 2014–2018 podejmie szereg działań związanych ze zdefiniowaniem i zbadaniem rynków produktowych i usługowych, m.in. pod kątem istnienia skutecznej konkurencji. W procesie tym będą brane pod uwagę zarówno posiadane przez UKE dane dotyczące rynku hurtowego jak i rynku detalicznego. Mając na uwadze zasadę neutralności technologicznej, Prezes UKE jednocześnie, weźmie pod uwagę najnowsze trendy rozwoju technologii oraz stosowane przez operatorów rozwiązania. W ramach swoich działań, w następstwie przeprowadzonych analiz, Prezes UKE będzie prowadził postępowania w sprawie ustalenia, czy na poszczególnych rynkach właściwych objętych przez niego analizą występuje skuteczna konkurencja. Prezes UKE, zgodnie z przewidzianą procedurą, w pierwszej kolejności dokonuje przeglądu i definicji rynków określonych już przez Komisję Europejską jako spełniające test tzw. trzech

⁴⁹ Inaczej - zaniżanie marży.

⁵⁰ Inaczej - zaniżanie ceny.

kryteriów *ex ante*. W tym obszarze wyzwaniem będzie opracowanie definicji rynków dostępu szerokopasmowego, w ramach których zbadana zostanie substytucyjność usług technologii stacjonarnej oraz mobilnej.

Dodatkowo, każdego roku na zlecenie Prezesa UKE przygotowane zostaną także badania ankietowe opinii publicznej w zakresie funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych oraz oceny preferencji konsumentów (indywidualnych, instytucjonalnych). Analiza obejmie w szczególności ocenę przystępności cenowej usług telekomunikacyjnych, świadczonych użytkownikom końcowym, ocenę jakości i dostępności tych usług, preferencje użytkowników końcowych w zakresie korzystania z usług telekomunikacyjnych, rodzaj i częstotliwość korzystania z usług, ocenę funkcjonowania rynku oraz występujących na nim problemów.

W latach 2014–2018 wykonane zostaną także cykliczne badania (coroczne), dotyczące zagadnień związanych z kształtowaniem się cen za poszczególne usługi telekomunikacyjne:

- *Analiza cen wybranych pakietów usług wiązanych,*
- *Analiza cen usług mobilnego Internetu w Polsce,*
- *Analiza cen usług dostępu do stacjonarnego Internetu w Polsce,*
- *Analiza cen usług telefonii ruchomej w Polsce i krajach Unii Europejskiej,*
- *Analiza usług w roamingu międzynarodowym (obszar UE/EEA).*

Działanie 6: Działania edukacyjno-informacyjne w sektorze telekomunikacyjnym

W obszarze głównych działań Prezesa UKE w tej dziedzinie niezmiennie pozostaje kwestia wzmocnienia pozycji konsumentów na rynku usług telekomunikacyjnych poprzez zwiększenie wśród nich poziomu świadomości praw i obowiązków w relacjach z silniejszym uczestnikiem rynku — dostawcą usług telekomunikacyjnych. Działania te powodują, że intensyfikuje się konkurencja rynkowa w wymiarze jakościowym. Przedsiębiorcy poza akceptowalnym dla konsumenta poziomem cen muszą również dbać o parametry usług, warunki ich świadczenia oraz jakość obsługi klienta (w tym obsługi posprzedażowej).

W ramach realizacji *Polityki konkurencji na lata 2014–2018* Prezes UKE planuje kontynuację dotychczasowych działań, wyszczególnionych w *Polityce konkurencji na lata 2011–2013*.

Bezpośrednim narzędziem oddziaływania na „zdrową” konkurencję na rynku usług telekomunikacyjnych jest program certyfikacji usług telekomunikacyjnych realizowany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i wymieniony w *Polityce konkurencji na lata 2011–2013*. W 2013 r. program certyfikacji usług telekomunikacyjnych został zaktualizowany i będzie kontynuowany w 2014 r., i w latach następnych. Program obecnie obejmuje cztery filary: *Bezpieczny Internet* (zwiększenie bezpieczeństwa), *Bez Barrier* (wyrównywanie szans dla niepełnosprawnych), *Senior* (wyrównywanie szans dla osób starszych) oraz *Porównywarka Ofert* (zwiększenie informacji o ofertach telekomunikacyjnych).

Program certyfikacji usług ma na celu wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych. Pomaga także w zapewnieniu użytkownikom najlepszej ochrony przed nadużyciami.

Ważne dla konsumentów informacje Prezesa UKE zamieszczane i aktualizowane będą również na stronie internetowej www.cik.uke.gov.pl, gdzie są publikowane m.in. odpowiedzi na najczęściej zadawane przez konsumentów pytania. Ponadto na bieżąco podawane są informacje dotyczące zmian zachodzących na rynku usług telekomunikacyjnych, bądź ważnych wydarzeń z nim związanych. Publikowane są także ostrzeżenia przed różnego rodzaju pojawiającymi się zagrożeniami. Do wiadomości podawane są również działania podejmowane przez Urząd, które mają na celu kształtowanie polityki konsumenckiej oraz zwiększenie konkurencyjności na rynku usług telekomunikacyjnych. Na stronie tej użytkownicy mogą także znaleźć informacje dotyczące sposobów dochodzenia swoich roszczeń od dostawców usług telekomunikacyjnych.

Kolejną istotną kwestią, związaną z ochroną interesów konsumentów, jest rozwój Centrum Informacji Konsumenckiej, w skład którego wchodzi m.in. strona internetowa www.cik.uke.gov.pl oraz infolinia konsumencka, na której eksperci UKE udzielają porad,

m.in. w zakresie zasad korzystania z usług telekomunikacyjnych oraz dochodzenia praw w sporach z dostawcami usług telekomunikacyjnych. Począwszy od 1 stycznia 2013 r. Centrum Informacji Konsumenckiej rozbudowane zostało o internetowy formularz kontaktowy z narzędziem kategoryzującym oraz dedykowanym adresem e-mail cik@uke.gov.pl, poprzez który konsumenci w sposób szybki i łatwy mogą złożyć wniosek o interwencję Prezesa UKE lub zadać pytanie. Wykorzystanie formularza kontaktowego oraz narzędzia kategoryzującego wpływające sprawy, pozwoli Prezesowi UKE na szybsze oraz precyzyjniejsze definiowanie problemów występujących na rynku usług telekomunikacyjnych i podejmowanie odpowiednich interwencji.

Prezes UKE kierując się potrzebą zwiększenia dostępności informacji dotyczących zasad świadczenia usług telekomunikacyjnych dla użytkowników końcowych, w dalszym ciągu, będzie publikował w Biuletynie UKE oraz zamieszczał na stronach internetowych UKE informacje dotyczące podstawowych praw i obowiązków abonentów publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

W tym obszarze Prezes UOKiK, zgodnie z istniejącymi potrzebami i zidentyfikowanymi problemami rynkowymi zgłaszanymi przez konsumentów, będzie wspierał i w miarę potrzeb włączał się we wszelkie działania UKE mające na celu poprawę poziomu edukacji konsumenckiej i wiedzy z zakresu świadomego wykorzystania usług telekomunikacyjnych, w tym ze szczególną uwagą będzie analizował zgłaszane ze strony Prezesa UKE problemy konsumenckie, które być może będą wymagały interwencji UOKiK (szerzej na ten temat w dokumencie *Polityka konsumencka na lata 2014-2018*).

Wskaźniki wykonania Działań z Priorytetu 1

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Dostępność Internetu o przepływności minimum 30 Mb/s dla gospodarstw domowych (% gospodarstw)	-	-	-	-	80%
Dostępność Internetu o przepływności minimum 100 Mb/s dla gospodarstw domowych (% gospodarstw)	-	-	-	-	40%

Odsetek ludności dokonującej zakupów usług i towarów przez Internet*	-	-	-	-	65%
Odsetek małych i średnich przedsiębiorstw dokonujących transakcji kupna/sprzedaży w Internecie*	-	-	-	-	40%

*Według danych z GUS.

Priorytet 2: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorze energetycznym

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie sektora energetycznego w Polsce jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁵¹ (dalej także: ustawa – Prawo energetyczne). W ustawie określone zostały zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określone zostały organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Celem ustawy jest tworzenie warunków do: zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Funkcję regulatora w sektorze energetycznym sprawuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE). W ujęciu ogólnym zadaniem Prezesa URE jest sprawowanie, w sektorze, kontroli regulacyjnej *ex ante*, która zapobiega sytuacjom mającym negatywny wpływ na konkurencję na rynku. Z drugiej strony organem odpowiedzialnym za kontrolę antymonopolową *ex post* w całej gospodarce, w tym także w sektorze energetycznym, jest Prezes UOKiK.

Na poziomie europejskim najważniejsze, aktualnie obowiązujące, regulacje w zakresie rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, to dokumenty wchodzące w skład tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego⁵², którego przyjęcie motywowane było przede

⁵¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.

⁵² W skład trzeciego pakietu liberalizacyjnego wchodzi następujące akty prawne: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE. L 211 z 13.07.2009 r., str. 55), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad

wszystkim niezadowolającą oceną eliminacji barier w rozwoju konkurencji w wyniku rozwiązań obowiązujących we wcześniejszych aktach prawnych. W związku z tym w trzecim pakiecie główny nacisk został położony na: zapewnienie skutecznego oddzielenia działalności sieciowych (w szczególności w zakresie przesyłu energii elektrycznej i gazu) (*effective unbundling*), współpracę pomiędzy operatorami systemów przesyłowych poszczególnych krajów członkowskich, zapewnienie niezależności regulatorów rynku energii elektrycznej i gazu, a także powołanie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

W ramach sektora energetycznego należy wyróżnić rynki energii elektrycznej oraz gazu. W przeszłości na obu tych rynkach panował monopol, jednak podejmowane od wielu lat działania prokonkurencyjne zarówno na poziomie europejskim, jak i w Polsce, prowadzą do tego, iż struktura tych rynków jest coraz bardziej otwarta na konkurencję (w szczególności w ramach rynku elektroenergetycznego). Przykładami takich właśnie działań na rynku energii elektrycznej było m.in. wyodrębnienie działalności sieciowej w zakresie przesyłu oraz dystrybucji energii elektrycznej od działalności w zakresie wytwarzania i obrotu energią, dzięki czemu możliwe stało się faktyczne zaistnienie zasady TPA (*third party access*), a tym samym faktyczne otwarcie rynku dla podmiotów niezintegrowanych pionowo, a także uwolnienie cen energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych. Na rynku energii elektrycznej najważniejszą zmianą jaka dokonała się od czasu publikacji ostatniej *Polityki konkurencji na lata 2011–2013* było faktyczne wprowadzenie tzw. obliga giełdowego, które istotnie przyczyniło się do zwiększenia płynności na rynku, a także transparentności zawieranych transakcji.

Wszystkie wymienione wyżej działania przyczyniły się do istotnej poprawy stanu konkurencji na rynku energii elektrycznej. Niemniej, biorąc pod uwagę historyczne uwarunkowania funkcjonowania rynku energii elektrycznej, a także utrzymującą się regulację cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, rynek ten pozostaje w

rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 13.07.2009 r., str. 94), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 713/2009/WE z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. Urz. UE L 211 z 13.07.2009 r., str. 1), rozporządzenie 714/2009/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie 1228/2003/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 13.07.2009 r., str. 15) oraz rozporządzenie 715/2009/WE w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie 1775/2005/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 13.07.2009 r., str. 16).

dalszym ciągu przedmiotem szczególnego zainteresowania dla Prezesa UOKiK, a także wymaga stałego monitorowania przez Prezesa URE w zakresie skuteczności funkcjonowania przyjętych na nim rozwiązań.

Kwestia wprowadzania konkurencji na rynkach gazu w Polsce jest bardziej skomplikowana. Sektor gazowy jest obecnie zdominowany przez grupę kapitałową PGNiG. Spółki należące do tej grupy dominują w każdym, poza zarządzaniem siecią przesyłową, obszarze sektora gazowego. Działalność na wszystkich szczeblach obrotu, od wprowadzania gazu na rynek polski poprzez sprzedaż hurtową, aż po sprzedaż detaliczną, wykonywana jest w olbrzymiej większości przez podmioty z tej grupy.

W związku z realizacją celów przyjętych w trzecim pakiecie liberalizacyjnym, w ostatnich latach, dokonały się zmiany, mające doprowadzić do umożliwienia rozwoju konkurencji na rynku gazu. Całość funkcji operatora systemu przesyłowego przekazano spółce Skarbu Państwa — OGP Gaz-System SA, zaś w 2012 roku podmiot dominujący na polskim rynku gazu, PGNiG SA utworzył spółkę celową Operator Systemu Magazynowania sp. z o.o. i przekazał jej wyłączne dysponowanie instalacjami magazynowymi w celu świadczenia usług magazynowania i wypełniania funkcji operatora systemu magazynowania. W tym samym roku określono w odpowiednich instrukcjach szczegółowe warunki korzystania z systemu przesyłowego i systemów dystrybucyjnych, które weszły w życie 1 stycznia 2013 r. Ponadto, w związku z koniecznością wdrożenia trzeciego pakietu liberalizacyjnego uchwalona została ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁵³, która m.in. nałożyła na największe podmioty wprowadzające gaz ziemny do obrotu obowiązek sprzedaży gazu na Towarowej Giełdzie Energii. Prezes URE zwolnił także przedsiębiorstwa obrotu z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf stosowanych dla obrotu hurtowego i giełdowego (oraz taryf dla gazu ziemnego w postaci skroplonej, czyli LNG). Kolejną istotną zmianą było przyjęcie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi⁵⁴ wprowadzającego strukturę opłat związanych z dostawą paliwa do odbiorcy, dzięki której nie będą oni (samodzielnie lub za pośrednictwem przedsiębiorstw obrotu) musieli

⁵³ Dz. U. z 2013 r. poz. 984.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 820.

zawierać odrębnych umów z każdym operatorem, co stymuluje większą mobilność odbiorców gazu.

Opisane powyżej zmiany przyniosły już pierwsze oznaki rozwoju konkurencji na rynkach gazu. Rynek detaliczny ulega powolnym zmianom, od 2011 r. wzrasta liczba spółek obrotu, które sprzedają gaz do odbiorców końcowych (do końca II kwartału 2013 r. łączna liczba zmian sprzedawcy wyniosła 352), zaś na terenie działalności wszystkich operatorów sprzedawcy mieli zawartych łącznie 113 ważnych umów z OSD lub OSP. Pomimo tych zmian, grupa PGNiG nadal posiada pozycję dominującą na wszystkich poziomach obrotu gazem.

Sektor energetyczny, zarówno w zakresie sprzedaży elektroenergetyki, jak i gazu, wymaga szczególnej ochrony praw konsumentów. Planowane na lata 2014–2018 działania w tym zakresie zostały opisane w *Priorytecie II.2 Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*.

Działanie 1: Monitorowanie hurtowego rynku obrotu energią elektryczną

Z dniem 8 sierpnia 2010 r. wprowadzono nowy przepis do ustawy – Prawo energetyczne, który nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej, obowiązek publicznego obrotu energią elektryczną z wykorzystaniem: giełd towarowych, rynków organizowanych przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany oraz otwartych przetargów. Obowiązek ten, określany mianem tzw. obligo giełdowego, miał na celu ograniczenie ilości zawieranych transakcji z wykorzystaniem dwustronnych kontraktów. Do 2010 r. kontrakty dwustronne były dominującą formą sprzedaży energii elektrycznej na rynku hurtowym, w wyniku czego rynek był nietransparentny, a także nie płynny, co uniemożliwiało dostęp wszystkim zainteresowanym podmiotom, w szczególności działającym poza zintegrowanymi pionowo przedsiębiorstwami energetycznymi. Wprowadzone w 2010 r. obligo giełdowe przyczyniło się wyraźnie do zmiany wykorzystywanych przez wytwórców kierunków sprzedaży energii elektrycznej w taki sposób, iż w 2012 r. 61,8% umów zawieranych było poprzez giełdę a 32,9% w ramach umów dwustronnych. Na koniec 2013 roku Prezes URE był w trakcie przeprowadzania analizy prawidłowości realizacji nałożonych na wytwórców obowiązków, a także skuteczności wprowadzonych regulacji pod względem postawionych

przed nią celów. Niezależnie od wyników prowadzonej analizy, działania monitorujące będą kontynuowane w kolejnych latach w celu przeprowadzenia bieżącej oceny wpływu tzw. obliwa giełdowego na stan konkurencji na rynku energii elektrycznej, a także eliminacji potencjalnych nieprawidłowości.

Ponadto, w kolejnych latach, Prezes URE będzie kontynuował działania na rzecz prawidłowej implementacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT)⁵⁵, które ma na celu stworzenie m.in. równych warunków prowadzenia działalności dla uczestników hurtowego rynku energii elektrycznej i gazu oraz ich ochronę, poprzez eliminację działań patologicznych takich jak manipulacje czy wykorzystywanie informacji wewnętrznych.

Działanie 2: Prace umożliwiające odejście od zatwierdzania taryf na obrót energią elektryczną w grupie taryfowej G

Biorąc pod uwagę zmiany jakie zaszły w ostatnich latach na rynku energii elektrycznej, a także stopień realizacji założeń wskazanych w przygotowanym w 2008 r. dokumencie programowym *Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej „W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym”*, zasadne wydaje się oczekiwanie podjęcia przez regulatora — do końca roku 2018 — decyzji w sprawie zwolnienia sprzedawców energii elektrycznej z obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia taryf dla gospodarstw domowych. Poniżej opisane zostały najważniejsze warunki i działania, które będą podejmowane w latach w 2014-2018 w kierunku realizacji założeń przewidzianych ww. dokumencie.

W pierwszej kolejności należy odnotować wprowadzenie, wraz z nowelizacją z dnia 26 lipca 2013 r. ustawy – Prawo energetyczne, definicji odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i paliw gazowych. Aby zapewnić właściwe funkcjonowanie nowych regulacji w praktyce, w kolejnych latach Prezes URE będzie kontynuował współpracę z przedstawicielami: organizacji skupiających przedsiębiorstwa energetyczne, organizacji konsumenckich, Ośrodków Pomocy Społecznej, Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i

⁵⁵ Dz. U. UE L 326 z 8.12. 2011, str.1.

Gazu oraz z Powiatowymi i Miejskimi Rzecznikami Konsumentów.

Po drugie, w latach 2014–2018 w ramach prowadzonych w URE postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dystrybucyjnych, każdorazowo zatwierdzane będą zapisy dotyczące sprzedaży awaryjnej, zapewniające konsumentom ciągłość dostaw energii elektrycznej w razie nagłej utraty sprzedawcy.

Prezes URE będzie także kontynuował działania informacyjne, adresowane do odbiorców energii elektrycznej i paliw gazowych, w tym także promował prawo zmiany sprzedawcy oraz rozwijał i aktualizował prowadzony na stronach internetowych URE *Poradnik Odbiorcy*, zawierający m.in. *Cenowy Energetyczny Kalkulator Internetowy*.

Ponadto, w dalszym ciągu, Prezes URE będzie angażował się w prace nad wdrożeniem do powszechnego stosowania wzoru Generalnej Umowy Dystrybucyjnej dla usługi kompleksowej, opracowanego przez Towarzystwo Obrotu Energią Elektryczną oraz Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej. Takie rozwiązanie jest korzystne z punktu widzenia rozwoju konkurencji, ponieważ umożliwia ono stosowanie umów kompleksowych nie tylko przez sprzedawców z urzędu z terenu danej sieci, ale także przez sprzedawców alternatywnych.

Działanie 3: Wspieranie rozwoju hurtowego rynku gazu w Polsce

We wrześniu 2013 r. weszły w życie zmiany w ustawie – Prawo energetyczne, które m.in. wprowadzają, analogicznie jak dla energii elektrycznej w roku 2010, tzw. „obligo giełdowe” dla gazu ziemnego. Od września do grudnia 2013 r. obligo wynosiło 30% łącznej wielkości wprowadzanego przez dużych przedsiębiorców (w 2013 roku wyłącznie PGNiG) gazu wysokometanowego. Wartość ta w kolejnych półroczach rośnie, i od 1 stycznia 2014 wynosi 40%, a od 1 lipca 2014 55%.

W latach 2014–2018 regulator oraz Komisja Nadzoru Finansowego będą kontynuowały monitoring sprzedaży gazu ziemnego na Towarowej Giełdzie Energii oraz w Punkcie Wirtualnym OTC, mając na celu ocenę płynności tych rynków oraz kontrolę wykonania

obliga gazowego. Skuteczny monitoring w tym zakresie wspierany będzie, opisanym w *Działaniu 1*, wdrożeniem rozporządzenia REMIT zakładającego m.in.: zdefiniowanie nadużyć w postaci manipulacji; wprowadzenie wyraźnego zakazu takich zachowań i wykorzystywania informacji wewnętrznych na hurtowych rynkach energii oraz ustanowienie zasad monitorowania hurtowych rynków energii, w celu wykrycia i powstrzymania manipulacji oraz wykorzystywania informacji wewnętrznych.

Wyniki monitoringu rynku hurtowego będą publikowane na stronie internetowej URE. W razie braku pożądaných efektów wdrożenia obecnych rozwiązań dotyczących obliga, Minister Gospodarki wspólnie z Prezesem URE opracuje propozycje dodatkowych zmian prawnych w tym zakresie.

Działanie 4: Prace umożliwiające uwolnienie cen gazu dla odbiorców komercyjnych i gospodarstw domowych

Kolejnym, niezwykle istotnym, czynnikiem wspomagającym rozwój konkurencji jest uwolnienie cen gazu ziemnego. Regulator będzie zmierzał do tego celu zgodnie z rozwiązaniami przewidzianymi w opracowanym przez Prezesa URE dokumencie *Mapa drogowa uwolnienia cen gazu ziemnego*, opublikowanym w styczniu 2013 r. Zgodnie z zapisem art. 49 ustawy – Prawo energetyczne, decyzja Prezesa URE o uwolnieniu cen, czyli zwolnieniu przedsiębiorstwa energetycznego z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jest podejmowana, jeżeli organ regulacyjny stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji. Przy podejmowaniu tej decyzji, regulator bierze pod uwagę takie cechy rynku, jak: liczba uczestników i wielkości ich udziałów w rynku, przejrzystość struktury i zasad funkcjonowania rynku, istnienie barier dostępu do rynku, równoprawne traktowanie uczestników rynku, dostęp do informacji rynkowej, skuteczność kontroli i zabezpieczeń przed wykorzystywaniem pozycji ograniczającej konkurencję, dostępność do wysokowydajnych technologii.

Zachodzące na rynku przekształcenia, w tym wprowadzenie wyżej opisanego obliga giełdowego, umożliwiają Prezesowi URE stopniowe wydawanie przedsiębiorstwom energetycznym, posiadającym koncesje na obrót paliwami gazowymi lub obrót gazem ziemnym z zagranicą, zwolnień z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf dla

paliw gazowych w zakresie sprzedaży gazu ziemnego wysokometanowego. Zgodnie z komunikatem Prezesa URE z dnia 22 lipca 2013 r. (nr 21/2013)⁵⁶ wraz z wejściem pierwszego progu obliga możliwe jest zwolnienie z obowiązku zatwierdzania taryf gazu sprzedawanego do odbiorców końcowych, którzy zużyli co najmniej 25 mln m³ gazu w poprzednim roku kalendarzowym oraz do przedsiębiorstw energetycznych nabywających gaz ziemny na potrzeby wykonywania działalności w zakresie przesyłania, dystrybucji, magazynowania, skraplania lub regazyfikacji gazu ziemnego. W kolejnych latach, po zwiększeniu się obliga giełdowego oraz przy jednoczesnym rozwoju pozagiełdowego hurtowego rynku gazu (OTC), możliwe będzie uwolnienie cen dla pozostałych grup odbiorców. Przewiduje się, że warunki uwolnienia cen gazu dla gospodarstw domowych zaistnieją w 2016 r. Uwolnienie cen zostanie poprzedzone analizą spełnienia wspomnianych wyżej warunków określonych w art. 49 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, z uwzględnieniem skutków wprowadzenia obowiązku sprzedaży na giełdzie.

W związku z powyższym regulator będzie także sprawował rolę pośrednika między podmiotem dominującym a odbiorcami hurtowymi i przemysłowymi, o ile dotyczyć to będzie pewnych rozwiązań systemowych. Jednym z elementów tworzenia porozumienia między uczestnikami zmieniającego się rynku jest organizacja otwartych konsultacji, które prowadzą do zmniejszenia niepewności panującej wśród odbiorców, którzy w pierwszej kolejności doświadczą uwolnienia cen.

Podkreślenia wymaga również fakt, że mali odbiorcy i gospodarstwa domowe wymagają szczególnej ochrony i wzmocnienia, ze względu na słabą indywidualną pozycję na rynku gazu ziemnego, niedostateczny dostęp do informacji oraz niski poziom świadomości swoich praw. W celu ich ochrony konieczne jest ustawowe uregulowanie sprzedaży awaryjnej gazu — jej zasad i warunków cenowych. Wprowadzone w latach 2014–2018 rozwiązania w tym zakresie sprawiają, że odbiorcy będą mogli zgłaszać zmianę sprzedawcy i obsługiwać cały proces przy pomocy nowoczesnych kanałów komunikacji. Regulator będzie również kontynuować działalność w zakresie wzmocnienia pozycji odbiorców w gospodarstwach domowych, poprzez prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej związanej z prawem wyboru sprzedawcy gazu ziemnego, udzielanie

⁵⁶ Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.ure.gov.pl/pl/stanowiska/5371,Komunikat-nr-212013.html>

odpowiedzi na zapytania od odbiorców, wzbogacenie strony internetowej o zagadnienia związane ze zmianą sprzedawcy gazu. Działania te, będą prowadzone analogicznie, jak działania dotyczące zmiany sprzedawcy energii elektrycznej.

Działanie 5: Aktywne uczestnictwo w strukturach biorących udział w tworzeniu i wdrażaniu zharmonizowanych zasad rynku gazu oraz wykonanie zadań ciążących na regulatorze — w procesie integracji regionalnych rynków energii elektrycznej i gazu

Rozwój konkurencji w sektorze energetycznym wymaga harmonizacji przepisów, poprzez opracowywanie wspólnych kodeksów sieciowych europejskich rynków energii elektrycznej i gazu oraz współpracę w ramach przeprowadzanych regionalnych projektów pilotażowych. Kodeksy sieciowe to narzędzia służące wdrożeniu jednolitego rynku energii w Unii Europejskiej. Zawierają one wspólne zasady funkcjonowania i zarządzania systemami przesyłowymi i dystrybucyjnymi oraz mają na celu eliminację barier technicznych dla dalszej integracji rynków. Powyższe *Działanie* związane jest również z realizacją trzeciego pakietu liberalizacyjnego.

W chwili obecnej, regulator w ramach ACER⁵⁷ bierze udział w opiniowaniu kodeksów sieciowych, tworzonych przez ENTSO-E⁵⁸ i ENTSO-G⁵⁹, które są następnie przekazywane do struktur UE i stają się obowiązującym prawem wspólnotowym. Ze strony Polski, w latach 2014–2015, udział w tworzeniu kodeksów brał będzie Prezes URE. Organ ten zapewni także prawidłowe wdrożenie tych kodeksów.

W zakresie kodeksów sieci, w odniesieniu do rynku energii elektrycznej, trwa obecnie proces przygotowywania 8 kodeksów sieci, kolejny, dziewiąty kodeks, ma zostać

⁵⁷ Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki; ang. *Agency for Cooperation of Energy Regulators*) – powstała w 2011 r. unijna agencją z siedzibą w Lublanie, utworzoną na mocy Rozporządzenia 713/2009. Celem Agencji jest koordynacja i wspieranie współpracy krajowych organów regulacyjnych. ACER posiada także uprawnienia do monitorowania współpracy między operatorami systemów przesyłowych, monitorowania rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz przebiegu procesu integracji.

⁵⁸ Europejska Sieć Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych (ang. *European Network of Transmission System Operators for Electricity – ENTSO-E*).

⁵⁹ Europejska Sieć Operatorów Gazowych Systemów Przesyłowych (ang. *European Network of Transmission System Operators for Gas – ENTSO-G*).

przedłożony ACER w maju 2014 r. Trzy kodeksy są obecnie rozpatrywane w procedurze komitologii:

- ws. alokacji zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami przesyłowymi (CACM NC — *Capacity Allocation and Congestion Management Network Code*), który ma fundamentalne znaczenie dla działania rynku energii, będzie on całościowo ujmował problem zarządzania ograniczeniami oraz zasadami alokacji zdolności przesyłowych;
- ws. wymagań wobec wytwórców w związku z przyłączaniem do sieci (RfG NC — *Network Code on Requirements for Generators*);
- ws. przyłączania do sieci operatorów systemów dystrybucyjnych i odbiorców przemysłowych (DCC NC — *Demand Connection Code*).

Ponadto, w obszarze wspólnego rynku energii elektrycznej, Polska uczestniczy w projektach regionalnych: w CEE (*Central and Eastern Europe*) oraz NWE (*North-West Europe*). Nasz kraj jest bliski połączenia z rynkiem NWE (poprzez kabel SwePol link), a do 2014 r. planowane jest wdrożenie modelu rynku docelowego, obejmującego rynek dnia bieżącego, rynek dnia następnego, rynek kontraktów długoterminowych oraz wspólne zasady udostępniania mocy przesyłowych.

Powstawanie wspólnego rynku gazu ziemnego nakłada na regulatora liczne zadania. Na mocy rozporządzenia 347/2013⁶⁰, wchodzącego w skład pakietu infrastrukturalnego, URE ma obowiązek do końca I kwartału 2014 r. zatwierdzić alokację kosztów na połączeniach transgranicznych, w ramach przygotowania do realizacji projektów inwestycyjnych wchodzących w skład korytarza północ-południe budowanego w Grupie Wyszehradzkiej (połączenia z Czechami, Słowacją) oraz połączenia z Litwą. Regulator otrzymał również zadanie zatwierdzania procedur alokacji na wszystkich przejściach transgranicznych (obowiązek bundlowania wynika z kodeksu sieciowego — CAM⁶¹, który wchodzi w życie w 2015 roku, ale już wcześniej przeprowadzane są projekty pilotażowe): trwa

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009)-Dz. Urz. UE L 115 z 25.4.2013, str. 39.

⁶¹ Kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji w systemach przesyłowych gazu (ang. *Capacity Allocation Management*).

zatwierdzanie procedur alokacji (*bundled capacity*) na połączeniach międzysystemowych w Lasowie, w Mallnowie oraz w przyszłości — w Cieszynie.

Przy tworzeniu kodeksów sieciowych niezbędna jest aktywność krajowego regulatora rynku. Musi on bowiem zadbać, by nadany im kształt był korzystny dla polskiego odbiorcy oraz, aby wdrożenie tych kodeksów było prawidłowe. Po przyjęciu kodeksów konieczne mogą okazać się prace nad ewentualnymi zmianami, związanymi z ich dostosowaniem do zmieniających się warunków rynkowych.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 2*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Analiza realizacji obowiązku sprzedaży energii elektrycznej na TGE	1	1	1	1	1
Analiza skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie obliża giełdowego, w promowaniu konkurencji na rynku energii elektrycznej	1	1	1	1	1
Odsetek odbiorców, którzy w danym roku dokonali zmiany dostawcy energii elektrycznej (średnio we wskazanym okresie)	1,5%			3%	
Analiza realizacji obowiązku sprzedaży gazu ziemnego na TGE	1	1	1	1	1
Analiza skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie obliża giełdowego w promowaniu konkurencji na rynku gazu	1	1	1	1	1
Odsetek odbiorców, którzy w danym roku dokonali zmiany dostawcy gazu (średnio we wskazanym okresie)	1,5%			3%	
Udział gazu sprzedawanego do odbiorców, w stosunku do których istnieje możliwość zwolnienia z obowiązku zatwierdzania taryf w łącznej wielkości sprzedaży gazu ziemnego	70%			100%	

Priorytet 3: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w transporcie kolejowym

Podstawowym celem zmian, jakie zachodzić mają w latach 2014–2018 w krajowym transporcie kolejowym, jest dalsze promowanie konkurencji związane z realizacją unijnej polityki transportowej. Celem unijnej polityki transportowej, w odniesieniu do sektora kolejowego jest utworzenie jednolitego europejskiego rynku transportu kolejowego. Polityka Unii Europejskiej, w danym zakresie, znajduje swój wyraz w przyjmowanych od lat 90 dyrektywach i rozporządzeniach, promujących rozwój konkurencji na rynkach transportu kolejowego, spośród których najważniejszymi są dokumenty składające się na trzy tzw. pakiety kolejowe. Zmiany jakie spowodowały te inicjatywy były jednak mniejsze od przewidywanych, wobec czego zdecydowano się na uporządkowanie legislacji poprzez zmianę i/lub doprecyzowanie niektórych zapisów dokumentów składających się na I pakiet kolejowy⁶² (tzw. recast I pakietu kolejowego), czego wyrazem stała się przyjęta w listopadzie 2012 r. dyrektywa 2012/34/UE, w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego⁶³, oraz rozpoczęto prace nad treścią IV pakietu kolejowego⁶⁴. Dokumenty te mają zapewnić kontynuację liberalizacji rynku przewozów

⁶² Na pierwszy pakiet kolejowy składają się: dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę 91/440/EWG Rady w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. UE L 75 z 15.3.2001, str. 1), dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę 95/18/WE Rady w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. UE L 75 z 15.3.2001, str. 26), dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 75 z 15.3.2001, str. 29) oraz dyrektywa 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (Dz. Urz. UE L 110 z 20.4.2001, str. 1).

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. /32).

⁶⁴ Na czwarty pakiet kolejowy składają się komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Czwarty pakiet kolejowy – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie” COM(2013) 25, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych COM(2013) 26 – 2013/0013 (COD), wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004 COM(2013) 27 – 2013/0014 (COD), wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego COM(2013) 28 – 2013/0028 (COD), wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową COM(2013) 29 – 2013/0029 (COD), wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (wersja przekształcona) COM(2013) 30 – 2013/0015 (COD), wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona) COM(2013) 31–

kolejowych oraz wzrost znaczenia transportu kolejowego w przewozach towarów i pasażerów ogółem.

W Polsce proces przekształcenia zdominowanych przez państwowego monopolistę rynków transportu kolejowego, na rynki na których istnieje konkurencja, rozpoczęto ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁶⁵. Oparte na tej ustawie przekształcenia, na polskim rynku kolejowym, doprowadziły do funkcjonalnego podziału dawnego monopolisty i utworzenia na jego bazie licznych spółek, w tym spółek zarządzających infrastrukturą i przewoźników kolejowych, oraz zbliżenia warunków funkcjonowania przedsiębiorstw kolejowych — będących własnością publiczną — do przedsiębiorstw prywatnych. Efektem tych zmian, w zakresie transportu kolejowego, była znacząca poprawa stanu konkurencji na rynku przewozów towarowych oraz powstanie warunków do rozwoju konkurencji na rynku przewozów pasażerskich. Sytuację na rynku przewozów pasażerskich komplikuje jednak fakt, iż znaczna część tego typu połączeń jest nieopłacalna i funkcjonować może wyłącznie w ramach usług publicznych, wobec czego, rynek ten musi podlegać bardziej ścisłym regulacjom. Z tego też powodu, mimo istnienia znacznej już liczby przewoźników pasażerskich, poziomu konkurencji na tym rynku nadal nie można uznać za satysfakcjonujący.

Warto wspomnieć, iż dla rozwoju transportu kolejowego niezwykle istotne są również inwestycje infrastrukturalne. Nowoczesna infrastruktura transportowa (w tym połączenia kolejowe pomiędzy głównymi miastami kraju) silnie stymuluje wzrost gospodarczy dużych ośrodków miejskich, w tych częściach Polski, które z uwagi na swoje położenie pozostają obecnie w stagnacji. Poprawa obecnego poziomu infrastruktury kolejowej może bowiem zachęcić ewentualnych inwestorów od wchodzenia na rynek krajowy. Dlatego też niezwykle ważna jest realizacja inwestycji opisanych w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015*.

Organem administracji rządowej, w którego gestii pozostaje przeprowadzanie zmian w sektorze kolejowym jest minister właściwy do spraw transportu, tj. obecnie Minister

2013/0016 (COD).

⁶⁵ Dz. U. Nr 84, poz. 948, z późn. zm.

Infrastruktury i Rozwoju. Podmiot ten jest odpowiedzialny za przygotowywanie projektów zmian prawnych dotyczących kolei, jest organizatorem transportu kolejowego na poziomie kraju oraz reprezentuje — w PKP SA — Skarb Państwa. Dodatkowo minister do spraw transportu sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej UTK), który jest regulatorem rynku kolejowego i drugim podmiotem mającym zasadniczy wpływ na jego rozwój.

Działanie 1: Opracowanie i wdrożenie IV pakietu kolejowego oraz innych aktów prawa europejskiego

Najistotniejsze działania na rzecz rozwoju konkurencji na krajowych rynkach transportu kolejowego w latach 2014–2018 wynikać będą z implementacji IV pakietu kolejowego. Pakiet ten jest obecnie procedowany na poziomie Rady Europejskiej (KE zakończyła swoje prace, na początku 2014 r. sporządzano Europejskie Testy Regulacyjne do dokumentów wchodzących w skład pakietu), zaś Polska bierze aktywny udział w kształtowaniu jego brzmienia. Podstawowe założenia pakietu opierają się na 3 filarach:

- ustanowienie wspólnych dla krajów UE wymogów w zakresie interoperacyjności i bezpieczeństwa;
- otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich;
- zwiększenie niezależności zarządców infrastruktury.

Wśród tych projektów na szczególną uwagę, z punktu widzenia rozwoju konkurencji, w skali kraju zasługują działania na rzecz otwarcia krajowych rynków przewozów pasażerskich oraz zwiększanie niezależności zarządcy infrastruktury.

Rynek przewozów pasażerskich, zgodnie z obecnym brzmieniem zapisów IV pakietu kolejowego, otworzyć ma się zarówno w wymiarze rywalizacji o rynek, oznaczającej wprowadzenie obowiązku organizowania przetargów na przewozy w ramach usług publicznych jak i konkurowania na rynku, na skutek dopuszczenia do realizowania usług podmiotów z innych krajów UE oraz opracowywanie testu równowagi ekonomicznej, w przypadku pokrywania się obszarów realizacji usług oferowanych przez komercyjnych przewoźników z usługami publicznymi.

Wzmocnienie niezależności infrastruktury odbywać się ma poprzez wprowadzenie dodatkowych restrykcji w przepływie osób, informacji i środków pieniężnych pomiędzy zarządcami infrastruktury a pozostałymi podmiotami z przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Ponadto, w przypadku, gdy przed wejściem w życie IV pakietu kolejowego zarządca był już wydzielony własnościowo, nadzór nad nim sprawować ma odmienny organ władz państwowych, niż sprawujący nadzór nad przewoźnikami będącymi własnością Skarbu Państwa. Powyższe rozwiązania zapewnić mają gwarancje niedyskryminacyjnego traktowania wszystkich przewoźników przez zarządców infrastruktury oraz pełną transparentność ich funkcjonowania.

Dodatkowo istotną zmianą ujętą w obecnej wersji IV pakietu kolejowego jest propozycja ustalenia limitu maksymalnej wielkości przewozów jakie powierzone mogą być w ramach jednej umowy na 10 mln pociągokilometrów. Realizacja tego zapisu spowodowałaby w warunkach polskich konieczność podziału międzywojewódzkich przewozów kolejowych, realizowanych w ramach usługi publicznej, na kilka umów, których zawarcie wymagać będzie zorganizowania przetargu.

Działania Rządu związane z IV pakietem kolejowym realizowane będą w dwóch etapach. Do czasu przyjęcia ostatecznego kształtu dokumentów składających się na ten pakiet koniecznym jest aktywny udział w pracach nad jego treścią, tak by jej ostateczna redakcja najlepiej dostosowana była do krajowej specyfiki sektora oraz wspierała rozwój konkurencji na krajowych rynkach kolejowych. Po uzgodnieniu i przyjęciu IV pakietu przez Parlament Europejski i Radę, powstanie obowiązek wdrożenia jego zapisów, co prawdopodobnie także będzie musiało nastąpić przed 2018 r.

Ponadto podkreślić należy, iż do 16 czerwca 2015 roku wprowadzona do krajowego porządku prawnego ma być dyrektywa 2012/34/EU (część tzw. recastu I pakietu kolejowego), dotycząca takich zasadniczych dla istnienia konkurencji kwestii, jak dostęp do infrastruktury kolejowej w sytuacji gdy dochodzi do podejrzenia zagrożenia równowagi ekonomicznej umów o świadczenie usług publicznych, czy też niezależności zarządcy infrastruktury i regulatora rynku. Ponadto dyrektywą tą państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia rozwoju infrastruktury kolejowej.

Działanie 2: Wspieranie konkurencji w ramach organizacji świadczenia usług publicznych w pasażerskich przewozach kolejowych

Kolejnym istotnym działaniem dotyczącym sektora kolejowego w latach 2014–2018 jest wspieranie organizacji świadczenia usług publicznych w pasażerskich przewozach kolejowych poprzez opiniowanie projektów planów transportowych oraz projektów umów o świadczenie usług publicznych przez Prezesa UTK. Plany transportowe na poziomie samorządów wojewódzkich powstawać mają do roku 2014 (krajowy plan transportowy został przyjęty w 2012 roku⁶⁶), zaś do roku 2018 sporządzane będą ich aktualizacje, tak na poziomie krajowym, jak i samorządowym. Realizacja tego *Działania* umożliwi weryfikację sieci komunikacyjnej, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. W oparciu o plany transportowe przygotowywane będą procedury zlecenia (przetargowego lub w formie bezpośredniego powierzenia) tej działalności przewoźnikom. Dzięki temu, zwłaszcza w przypadku pojawienia się nowych podmiotów na rynku, powstanie możliwość rozwoju konkurencji opierającej się zarówno na cenie jak i jakości świadczonych usług.

Po uchwaleniu planów transportowych, Prezes UTK będzie realizował kolejną z kompetencji dotyczących organizacji przewozów pasażerskich, polegającą na opiniowaniu projektów umów o świadczenie usług publicznych. Warunki zawarte w umowach, a także sposób wyboru podmiotu świadczącego usługi, będą się opierać bezpośrednio na treści planów transportowych i wspólnie z nimi stanowić o możliwości pojawienia się konkurencji na rynku przewozów regionalnych. Zadanie związane z opiniowaniem powyższych projektów umów będzie realizowane w roku 2014 i w kolejnych — cyklicznie w miarę pojawiania się nowych kontraktów z organizatorami przewozów (przeważnie w układzie rocznym).

Powyższe działania, wraz z planowanym rozwojem regionalnych przewoźników kolejowych oraz możliwymi zmianami, związanymi ze spółką Przewozy Regionalne sp. z o.o., wymagać mogą szczególnego zabezpieczenia praw konsumentów, zarówno w

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1151).

obszarze jakości i dostępności świadczonych usług, jak i dostępu do informacji (rozkłady jazdy), wzajemnego honorowania biletów przez różnorodnych przewoźników i ich reklamacji. Tego typu kwestie powinny być więc uwzględnione zarówno w planach transportowych jak i w późniejszych umowach z przewoźnikami. Szczegółowe informacje o planowanych działaniach zabezpieczających pozycję konsumentów, na rynku usług przewozów kolejowych, znajdują się w *Priorytetach II.2 i IV.3 Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*.

Działanie 3: Kontynuacja przekształceń organizacyjnych i własnościowych w grupie kapitałowej PKP

Przekształcenia organizacyjne i własnościowe w grupie kapitałowej PKP trwają nieprzerwanie od wejścia w życie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe". Mimo tego, do grupy kapitałowej nadal należą zarówno przewoźnicy kolejowi, jak i zarządcy infrastruktury, zaś planowy proces prywatyzacji przewoźników kolejowych przybrał konkretny wymiar jedynie, w zakończonej w 2013 roku sukcesem, sprzedaży mniejszościowego pakietu akcji spółki PKP Cargo SA. Co więcej, do roku 2013 nadal wątpliwości budził sposób wydzielenia zarządu infrastruktury kolejowej do PKP PLK SA. Prezes UTK w decyzji z 28 maja 2013 roku stwierdził, iż na niektórych elementach infrastruktury PKP Cargo pełniło funkcje zarządcy, co jest niezgodne z zasadą rozdzielności działalności transportowej od zarządzania infrastrukturą kolejową.

Powyższe uwarunkowania wskazują na konieczność dalszych przekształceń w zakresie funkcjonowania grupy kapitałowej PKP. Wśród nich, wymienić należy przede wszystkim, ostateczne uporządkowanie kwestii związanych z infrastrukturą kolejową. Zarządzanie infrastrukturą kolejową pozostającą, zgodnie z decyzją prezesa UTK z dnia 28 maja 2013 r., dotychczas w zarządzie PKP Cargo SA przekazane zostało wprawdzie do spółki Cargotor sp. z o.o., lecz konieczna jest kontynuacja zmian w tym zakresie. Dalsze uporządkowanie spraw infrastruktury wymaga, aby całość infrastruktury, w postaci niezbędnych do świadczenia usług transportowych bocznic kolejowych i torów normalnotorowych przynależnych do grupy PKP, była udostępniana w sposób niedyskryminacyjny. Przeanalizowane zostanie, czy nie istnieje konieczność przekazania

całości tej infrastruktury pod zarząd PKP PLK SA. Wydaje się bowiem, że podmiot ten uzyskał wystarczającą niezależność od grupy kapitałowej PKP, aby zagwarantować niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury dla wszystkich przewoźników kolejowych.

Dodatkowo, w omawianym okresie, planowane jest także przejęcie bezpośredniego wykonywania, przez przedstawicieli Skarbu Państwa, prawa głosu z tytułu posiadania akcji PLK. Zmiana ta potwierdzi niezależność zarządcy infrastruktury od przewoźników kolejowych należących do grupy PKP.

Działanie 4: Działalność edukacyjna promująca rozwój konkurencji w sektorze kolejowym

Uzupełnieniem powyższych prac na rzecz rozwoju konkurencji będą działania informacyjne oraz edukacyjne. Jednym z planowanych w latach 2014–2018 działań Prezesa UTK w tym zakresie, jest publikacja opracowań, mających na celu przybliżenie uczestnikom rynku kolejowego mechanizmów prawnych oraz katalogów dobrych praktyk stosowanych w Polsce i innych krajach UE w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Działanie takie może ułatwić nowym podmiotom rozpoczęcie działalności na polskim rynku kolejowym, czyli ograniczy barierę wejścia na rynek przewozów. Pozwoli ono także na podniesienie efektywności i jakości świadczonych usług przez istniejących uczestników rynku. Działalność edukacyjna będzie mieć charakter otwartych spotkań, pracy w zespołach roboczych, zbierania opinii na temat problemów i barier rynku kolejowego, wymiany informacji i doświadczeń z uczestnikami rynku i partnerami zagranicznymi. Formę kampanii informacyjnych ma również uczestnictwo w konferencjach i imprezach targowych, pozwalające zapoznać się ze stanowiskiem Prezesa UTK, jak również procedurami w zakresie prowadzonych zmian ustawowych.

Działalność informacyjna skierowana do przedsiębiorców prowadzona będzie równolegle do kierowanej do konsumentów. W latach 2014–2018 Prezes UTK będzie kontynuował i intensyfikował wysiłki zmierzające do upowszechnienia wiedzy o prawach pasażerów i metodach ich skutecznej ochrony.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 3*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Wdrożenie do krajowego porządku prawnego unijnego prawodawstwa promującego rozwój konkurencji	100%				
Przygotowanie opinii do projektów planów transportowych oraz ich nowelizacji	16	17			
Przygotowanie opinii do projektów umów o świadczenie usług publicznych	8	8	8	8	8
Przesunięcie elementów infrastruktury i innych składników majątku pomiędzy spółkami z grupy PKP, zgodnie z zakresem prowadzonej przez nich działalności	100%				
Prywatyzacja spółek PKP LHS, PKP Intercity oraz PKP SKM w Trójmieście w przyjętym zakresie	100%				
Przejęcie od PKP SA wykonywania prawa głosu z tytułu posiadania akcji PLK przewłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa	100%				

Priorytet 4: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w transporcie lotniczym

Deregulacja rynku lotniczego, w ostatnich dekadach w Unii Europejskiej, wywarła ogromny wpływ na konkurencję i kształt tego rynku, przynosząc wymierne korzyści konsumentom w postaci: niższych cen biletów, szerszej siatki połączeń lotniczych, czy też większej liczby przewoźników powietrznych, z usług których mogą korzystać. Latanie przestało być domeną ludzi zamożnych, a demonopolizacja i liberalizacja tego rynku umożliwiła szerokiemu gronu konsumentów dostęp do tych usług.

W Polsce deregulacja rynku lotniczego rozpoczęła się w 2004 r., wraz z wejściem do Unii Europejskiej. Przyniosła ona polskim konsumentom podobne korzyści jak konsumentom z innych krajów UE. Znacznemu zwiększeniu uległa siatka połączeń lotniczych, nastąpił rozwój regionalnych portów lotniczych, obniżeniu uległy też ceny biletów lotniczych. O dynamicznym rozwoju rynku lotniczego w Polsce w ostatnich latach, świadczy również

liczba pasażerów obsługiwanych przez krajowe porty lotnicze. W 2003 r. krajowe porty lotnicze obsługiwały niewiele ponad 7 milionów pasażerów. W 2012 r. było to już ponad 24 miliony obsługiwanych pasażerów. Deregulacja rynku lotniczego korzystnie wpłynęła na rozwój innych rynków (w szczególności tych powiązanych, np. na turystykę), jak również na całą gospodarkę, poprzez m.in. rozwój poszczególnych regionów kraju, w szczególności zwiększając ich atrakcyjność inwestycyjną.

W ostatnich trzech dekadach deregulacja rynku lotniczego w Unii Europejskiej koncentrowała się przede wszystkim na liberalizacji przepisów prawnych dotyczących konkurencji pomiędzy przewoźnikami lotniczymi, jak również przepisów prawnych związanych z dostępem do infrastruktury lotniskowej oraz wykonywaniem usług obsługi naziemnej. Obecnie jednym z głównych problemów rynku lotniczego w Unii Europejskiej jest wyczerpująca się przepustowość europejskiej przestrzeni powietrznej, jak i portów lotniczych. Stąd też istotny wpływ na rozwój konkurencji, w najbliższych latach, na tym rynku, mają podejmowane obecnie na forum Unii Europejskiej działania, koncentrujące się na rozwiązywaniu tych problemów, tj. wdrożeniu inicjatyw związanych z przyjęciem pakietu lotniskowego (pakietu rozporządzeń) oraz pakietu rozporządzeń dotyczącego Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (pakiet SES2+).

W związku z postępującą deregulacją sektora lotniczego konieczne jest zabezpieczenie na nim pozycji konsumentów. Planowane działania, w tym zakresie, opisane zostały w *Priorytecie II.2 Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018*.

Organami odpowiedzialnymi za realizację *Priorytetu* związanego z tworzeniem i rozwijaniem konkurencji w transporcie lotniczym są Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Minister Infrastruktury i Rozwoju jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Sprawuje on nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Polsce. Zadaniem Ministra jest inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów w stosunku do działu transportu (m.in. lotnictwa). W tym zakresie przedkłada on m.in. projekty aktów normatywnych. Do jego kompetencji należy również nadzór nad Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Prezes ULC jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego (organ

regulacyjny). Do jego zadań i kompetencji należy pełnienie funkcji organu administracji i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁶⁷ oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu przepisów międzynarodowych.

Działanie 1: Zwiększenie przepustowości infrastruktury portów lotniczych oraz jakości usług, oferowanych pasażerom, poprzez wdrożenie inicjatyw związanych z pakietem lotniskowym

Po przeprowadzonej liberalizacji transportu lotniczego, poprzez stworzenie wewnętrznego rynku, Komisja skoncentrowała swoją uwagę na portach lotniczych, a w szczególności na ich przepustowości. Istnieje niebezpieczeństwo, że w związku ze wzrostem ruchu lotniczego, przepustowość portów lotniczych, w przyszłości, nie będzie w stanie sprostać popytowi i stanie się czynnikiem ograniczającym rozwój transportu lotniczego. Na problem ten zwrócono uwagę w dokumencie Komisji z 2007 r. *Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych*⁶⁸. Dokument ten wskazuje na dwa główne wyzwania stojące przed europejskimi portami lotniczymi: przepustowość i jakość. Na konieczność przeprowadzenia reform wskazano także w programie prac Komisji na 2011 r. czy w białej księdze pt. *Plan utworzenia jednolitego obszaru transportu — dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*⁶⁹.

W celu rozwiązania problemów stojących przed europejskimi portami lotniczymi w grudniu 2011 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet propozycji legislacyjnych (pakiet lotniskowy). Mają one na celu zwiększenie przepustowości portów lotniczych, zmniejszenie opóźnień lotów oraz poprawę jakości świadczonych usług obsługi naziemnej. Na pakiet lotniskowy składają się następujące projekty rozporządzeń:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii i uchylającego dyrektywę rady 96/97/WE;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Unii Europejskiej;

⁶⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 933, z późn. zm.

⁶⁸ COM(2006) 819.

⁶⁹ COM(2011) 823.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń działalności odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia.

Z przedstawionych rozporządzeń, istotny wpływ na rozwój konkurencji mają dwa rozporządzenia, tj. rozporządzenie dotyczące obsługi naziemnej oraz rozporządzenie dotyczące zasad przydzielania czasu na starty i lądowania. Generalnym celem rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej jest poprawa skuteczności i ogólnej jakości obsługi naziemnej dla przewoźników lotniczych oraz pasażerów w portach lotniczych Unii Europejskiej. Zawarte w projekcie rozporządzenia, propozycje Komisji, zmierzają również do zwiększenia konkurencji na rynku obsługi naziemnej poprzez zapewnienie przewoźnikom lotniczym większej możliwości wyboru w zakresie obsługi naziemnej w portach lotniczych, w szczególności poprzez: zapewnienie każdemu użytkownikowi portu lotniczego możliwości wykonywania własnej obsługi naziemnej, zwiększenie w dużych portach lotniczych liczby podmiotów wykonujących obsługę naziemną jako osoby trzecie do przynajmniej trzech, prawne rozdzielenie portów lotniczych i ich działalności w zakresie obsługi naziemnej oraz ujednolicenie i sprecyzowanie krajowych warunków administracyjnych dotyczących wejścia na rynek. Z kolei rozporządzenie dotyczące zasad przydzielania czasu na starty i lądowania ma na celu zagwarantowanie optymalnego przydzielenia i wykorzystania czasu na start lub lądowanie w przeciążonych portach lotniczych. Ma to nastąpić w szczególności poprzez: wprowadzenie możliwości wykorzystania wtórnego rynku przydziałów czasu na start i lądowanie (np. zezwolenie podmiotom na sprzedaż i zakup przydziałów na start i lądowanie), zwiększenie przejrzystości procedury przydzielenia czasu na start i lądowanie oraz niezależności koordynatorów przydziałów czasu na start i lądowanie, zmianie „zasady 80–20”⁷⁰ i definicji serii czasów na start lub lądowanie oraz korzystaniu z systemu opłat lotniskowych

⁷⁰ W celu optymalnego wykorzystania przepustowości portów lotniczych zaproponowano zmianę w kryteriach dotyczących wykorzystywania przydziałów czasu na start lub lądowanie przy przyznawaniu praw nabytych. Aby przewoźnik lotniczy uzyskał pierwszeństwo do przydziału czasu na start lub lądowanie w następnym równoważnym sezonie lotniczym będzie musiał wykorzystać, co najmniej 85% przyznanej serii czasów na start lub lądowanie, a nie 80% jak dotychczas.

w celu zniechęcenia do późnego zwracania przydziałów czasu na start lub lądowanie do puli czasów.

Ostateczne zakończenie procedury legislacyjnej oraz wejście w życie przedmiotowych aktów prawnych spowoduje konieczność dokonania zmian w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze. Wdrożenie zmian w polskim prawie powinno nastąpić przed końcem okresu obowiązywania niniejszego dokumentu.

Działanie 2: Wdrożenie inicjatyw związanych z Jednolitą Europejską Przestrzenią Powietrzną (Pakiet SES2+)

Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna (SES) jest inicjatywą polegającą na reformie europejskiego systemu kontroli ruchu powietrznego. Jej głównym celem jest przeniesienie planowania zarządzania ruchem lotniczym z poziomu krajowego na unijny. W ramach realizacji koncepcji Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej przyjęto do tej pory dwa pakiety legislacyjne (pakiet SES I — przyjęty w 2004 r. oraz pakiet SES II — przyjęty w 2009 r.). Pełne wdrożenie inicjatywy powinno doprowadzić do wzrostu bezpieczeństwa ruchu lotniczego, zwiększenia przepustowości przestrzeni powietrznej, zmniejszenia kosztów zarządzania ruchem lotniczym oraz zmniejszenia wpływ ruchu lotniczego na środowisko.

Obecnie proponowany przez Komisję pakiet legislacyjny SES2+ ma na celu przyspieszenie reformy europejskiego systemu kontroli europejskiego ruchu lotniczego. W ramach proponowanych zmian, szczególnie istotne dla rozwoju konkurencji na rynku lotniczym mogą okazać się propozycje Komisji dotyczące otwarcia na konkurencję rynku niektórych usług pomocniczych. Usługi te są obecnie głównym czynnikiem podnoszącym koszty zarządzania ruchem lotniczym. Usługi kontroli ruchu lotniczego niemal zawsze są świadczone przez monopolistyczne podmioty. Są one naturalnymi monopolami, ponieważ jest praktycznie niemożliwe aby, np. w jednym porcie lotniczym, działały dwie konkurujące ze sobą wieże kontrolne. Natomiast inne usługi pomocnicze (służby: meteorologiczne, łączności, nawigacji, nadzoru i informacji lotniczej) mają odmienną naturę i mogą być świadczone zgodnie z zasadami konkurencji rynkowej. Komisja proponuje oddzielenie usług pomocniczych i umożliwienie wyboru ich dostawców w

drodze przetargu. Powinno się to przyczynić do poprawy skuteczności działania przedsiębiorców, otwarcia drzwi dla nowych uczestników rynku czy innowacji związanych z nowymi produktami⁷¹.

Na pakiet legislacyjny SES2+ składają się dwa rozporządzenia:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej⁷²;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej⁷³.

Ostateczne zakończenie procedury legislacyjnej oraz wejście w życie przedmiotowych aktów prawnych spowoduje konieczność ich efektywnego wdrożenia. Wdrożenie zmian w polskim prawie powinno nastąpić przed końcem okresu obowiązywania niniejszego dokumentu.

Działanie 3: Wdrożenie nowych wytycznych UE dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych

Pomoc publiczna udzielana przez państwa członkowskie liniom i portom lotniczym oceniana jest obecnie na podstawie wytycznych z 1994 r. i 2005 r. Przyjęte w 1994 r. wytyczne określają zasady oceny pomocy socjalnej oraz restrukturyzacyjnej na rzecz linii lotniczych. Zostały one uzupełnione o wytyczne z 2005 r., dotyczące finansowania portów lotniczych oraz pomocy państwa liniom lotniczym rozpoczynającym działalność z portów regionalnych. W związku jednak z istotnymi zmianami, jakie nastąpiły na rynku lotniczym w ostatniej dekadzie, jak również w wyniku konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2011 r., Komisja Europejska w 2013 r. przedstawiła projekt nowych wytycznych UE dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych. Projektowane wytyczne wprowadzają nowe podejście do oceny pomocy publicznej na rzecz portów i linii lotniczych, które polega w szczególności na:

⁷¹ European Commission - MEMO/13/525, 11/06/2013.

⁷² COM(2013) 410.

⁷³ COM(2013) 410.

- uzależnieniu przyznania pomocy państwa w zakresie inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych od wielkości tych portów;
- umożliwieniu udzielania pomocy operacyjnej na rzecz regionalnych portów lotniczych w dziesięcioletnim okresie przejściowym;
- uproszczeniu i dostosowaniu do aktualnej sytuacji rynkowej warunków, na podstawie których przyznawana jest pomoc liniom lotniczym na rozpoczęcie działalności.

W ramach nowych wytycznych Komisja proponuje neutralne podejście do różnych modeli biznesowych portów lotniczych oraz przedsiębiorstw lotniczych, które uwzględnia wzrost ruchu lotniczego, zapotrzebowanie na rozwój regionalny i dostępność regionalną, jak również pozytywny wkład modelu tanich linii lotniczych w rozwój regionalnych portów lotniczych. Jednocześnie proponuje stopniowe przechodzenie na podejście rynkowe, z wyjątkiem należycie uzasadnionych i ograniczonych przypadków, w ramach którego to podejścia porty lotnicze powinny być w stanie pokryć swoje koszty operacyjne. Zakłada się zatem, że inwestycje publiczne powinny prowadzić do budowy rentownych portów lotniczych. Ponadto należy zapobiegać zakłóceniom konkurencji między portami lotniczymi i między przedsiębiorstwami lotniczymi oraz budowie nierentownych portów lotniczych⁷⁴.

Przyjęcie nowych wytycznych w 2014 r. przez Komisję spowoduje konieczność ich praktycznego wdrożenia.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 4*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Nowelizacja ustawy prawo lotnicze w celu dostosowania krajowych przepisów do przepisów wspólnotowych	100%				

⁷⁴ Komunikat Komisji, Projekt Wytyczne UE dotyczące pomocy Państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych.

Dostosowanie krajowych przepisów do wspólnotowych, w przypadku przyjęcia pakietu SES2 +	100%
---	------

Priorytet 5: Rozwijanie konkurencji w usługach pocztowych

Rynek usług pocztowych jest kolejnym rynkiem, na którym w ostatnich latach doszło do znaczących zmian skutkujących powstaniem konkurencji. Jeszcze w 2003 r. usługi pocztowe o charakterze powszechnym, polegające na przyjmowaniu, przewożeniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek listowych — z wyjątkiem druków bezadresowych i ankiet — o masie do 2000g., listów wartościowych o masie do 2000 g, paczek pocztowych oraz nadawaniu i doręczaniu przekazów pocztowych, stanowiły gwarantowany obszar monopolu Poczty Polskiej. W takiej sytuacji niemożliwe było pojawienie się konkurencji, w obszarze zastrzeżonym, zaś monopolista nie musiał podejmować żadnych działań w celu ograniczania kosztów działalności oraz poprawy jakości świadczonych usług.

Proces liberalizacji usług pocztowych w Polsce był i jest silnie związany z dostosowywaniem prawa polskiego do prawa unijnego, w tym do tzw. trzech dyrektyw pocztowych (97/67/WE⁷⁵, 2002/39/WE⁷⁶ i 2008/6/WE⁷⁷). Zakres zastrzeżonych usług pocztowych stanowiących monopol Poczty Polskiej od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe⁷⁸ kurczył się, a wraz z wejściem w życie nowej ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe⁷⁹ (tj. od 1 stycznia 2013 r.) obszar usług zastrzeżonych dla operatora świadczącego usługi pocztowe został zlikwidowany. W efekcie tych zmian na dzień 9 stycznia 2014 roku w rejestrze operatorów pocztowych prowadzonym przez UKE znajduje się 275 podmiotów.

⁷⁵Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych - Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998 r., str. 14.

⁷⁶Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych - Dz. Urz. WE L 176 z 5.07.2002 r., str. 21.

⁷⁷Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty Dz. Urz. WE L 52 z 27.02.2008 r., str. 3.

⁷⁸Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, z późn. zm. Ustawa ta została zastąpiona ustawą Prawo pocztowe z dnia 23 listopada 2012 r.

⁷⁹Dz. U. poz. 1529.

Jednostką wiodącą we wprowadzaniu zmian legislacyjnych, związanych z sektorem pocztowym, jest minister właściwy do spraw łączności, obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji. Za realizację polityki państwa w sektorze pocztowym odpowiedzialny jest organ regulacyjny — Prezes UKE, który m.in.: jest organem właściwym do monitorowania i promowania konkurencji w tym sektorze. Wśród kompetencji Prezesa UKE, dotyczących usług pocztowych, znajdują się m.in. regulowanie dostępu do elementów infrastruktury pocztowej (ocena regulaminów i cenników dostępu do elementów infrastruktury pocztowej), weryfikacja prawidłowości prowadzonej rachunkowości regulacyjnej przez operatora wyznaczonego oraz kalkulacji kosztów świadczenia usług powszechnych, jak również weryfikacja kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych oraz nakładania obowiązku udziału w dopłacie do kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych. Dodatkowo, mając na uwadze prawa konsumentów, Prezes UKE nadzoruje jakość powszechnych usług pocztowych oraz ocenia projekty regulaminu i cennika usług powszechnych, przygotowywany przez tego operatora.

Działanie 1: Zapewnienie świadczenia powszechnej usługi pocztowej oraz właściwego finansowania tej usługi

Podstawową kwestią dla funkcjonowania krajowego sektora pocztowego jest sposób zapewnienia społeczeństwu dostępu do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Świadczenie usług pocztowych o charakterze powszechnym ma się odbywać na obszarze całego kraju, zgodnie z wymogami określonymi w nowej ustawie Prawo pocztowe, w tym przy zachowaniu niedyskryminującej, społecznie akceptowanej ceny na usługi, a także zapewnieniu właściwego sposobu rozmieszczenia placówek pocztowych. Zapewnienie tych usług jest podstawowym obowiązkiem operatora wyznaczonego.

W celu zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych dla ogółu społeczeństwa, przyjęto, że podczas trzyletniego okresu od dnia wejścia w życie ustawy Prawo pocztowe dotychczasowy operator publiczny, tj. Poczta Polska, pełnić będzie obowiązki operatora wyznaczonego. Przed upływem tego terminu Prezes UKE wybierze, w drodze konkursu, operatora pocztowego, który po 1 stycznia 2016 r. sprawować będzie, przez okres dziesięciu lat, czyli w całym okresie obowiązywania niniejszej *Polityki konkurencji*, funkcję operatora wyznaczonego.

Działalność operatora wyznaczonego może nie być jednak opłacalna. W związku z tym, pojawia się kwestia doboru optymalnej metody finansowania usług powszechnych. W przepisach nowej ustawy Prawo pocztowe koniecznym stało się więc przyjęcie odpowiednich zasad finansowania obowiązku świadczenia usług powszechnych. Stosownie do wprowadzonych rozwiązań, finansowanie kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych będzie możliwe ze środków operatorów pocztowych objętych obowiązkiem udziału w dopłacie lub z budżetu państwa, jeżeli suma udziałów w dopłacie jest niewystarczająca dla sfinansowania kosztu netto. Nadzór nad kwestiami związanymi z rachunkowością regulacyjną (w tym sposobem wyliczenia kosztu netto usługi powszechnej) operatora wyznaczonego oraz ewentualną realizacją obowiązku udziału w dopłacie do kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych, stanowi więc kluczową kwestię dla właściwego funkcjonowania konkurencji w sektorze pocztowym. Ustalenie kosztu netto na poziomie wyższym niż rzeczywisty, sprawiłoby bowiem, że operator wyznaczony miałby uprzywilejowaną pozycję wobec operatorów alternatywnych, którzy dodatkowo musieliby wносить składki na funkcjonowanie i mógłby skutecznie przeciwdziałać rozwojowi świadczonych przez nich usług. Przez cały okres 2014–2018, zadania z tego zakresu realizowane będą przez Prezesa UKE, który zatwierdza projekt instrukcji rachunkowości regulacyjnej, oraz któremu, każdego roku, operator wyznaczony przekazuje do zawiedzenia sprawozdanie z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej.

Przy realizacji powyższych celów, Prezes UKE dbać będzie o prawa i interesy konsumentów. Z punktu widzenia interesu konsumentów będzie on egzekwował zapisy dotyczące przystępności cen usług powszechnych oraz będzie stymulował operatorów pocztowych do podnoszenia jakości usług. Dodatkowo Prezes UKE w latach 2014–2018 podejmować będzie działania mające na celu podniesienie wiedzy konsumentów oraz właściwe zdefiniowanie ich potrzeb w zakresie usług pocztowych. Działania na rzecz ochrony konsumentów usług pocztowych opisane zostały szerzej w *Priorytetach II.2.* oraz *IV.2. Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018.*

Działanie 2: Zapewnienie niedyskryminującego dostępu do elementów infrastruktury pocztowej

Drugim *Działaniem*, niezbędnym dla poprawnego funkcjonowania sektora usług pocztowych, jest nadzór nad niedyskryminującym dostępem do infrastruktury pocztowej. Rynek usług pocztowych jest jednym z rynków sieciowych, w których dostęp do infrastruktury, takiej jak np. skrytki pocztowe, oddawcze skrzynki pocztowe, system kodów pocztowych identyfikujących obszary doręczeń, bazy informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych, jest niezbędny dla rozwoju konkurencji. Zgodnie z ustawą Prawo pocztowe operatorzy pocztowi mają mieć zapewniony dostęp do elementów infrastruktury operatora, wyznaczonego w zakresie określonym w umowie o dostęp do elementów infrastruktury pocztowej. Warunki i wysokość opłat za dostęp do elementów infrastruktury pocztowej określane są przez operatora wyznaczonego odpowiednio w regulaminie dostępu do elementów infrastruktury pocztowej i cenniku dostępu do elementów infrastruktury pocztowej. Projekty obu tych dokumentów są, przed wejściem w życie, oceniane przez Prezesa UKE, który może wnieść sprzeciw w stosunku do całości, albo części przedłożonego projektu, jeżeli jest sprzeczny z przepisami ustawy, w szczególności gdy warunki i wysokość opłat, nie są określone w sposób przejrzysty i niedyskryminujący. Regulamin oraz cennik dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub projekty ich zmian w zakresie objętym sprzeciwem Prezesa UKE nie wchodzi w życie.

W przypadku wniesienia sprzeciwu, Prezes UKE może w decyzji nałożyć na operatora wyznaczonego obowiązek przedłożenia poprawionych projektów regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub cennika dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub projektów ich zmian — w części objętej sprzeciwem. Jednocześnie Prezes UKE może żądać od operatora wyznaczonego dodatkowych dokumentów lub udzielenia dodatkowych informacji, w zakresie związanym z projektami regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub cennika dostępu do elementów infrastruktury lub projektów ich zmian.

W przypadku braku, zatwierdzonych w opisanym wyżej trybie, regulaminu lub cennika dostępu do elementów infrastruktury pocztowej albo niezawarcia umowy o dostęp, Prezes

UKE, na pisemny wniosek operatora pocztowego zainteresowanego zawarciem umowy o dostęp, może nałożyć, w drodze decyzji, na operatora wyznaczonego obowiązek podjęcia negocjacji w celu zawarcia takiej umowy. W przypadku niepodjęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o dostęp, odmowy zawarcia lub niezawarcia tej umowy w wyznaczonym terminie, operator pocztowy zainteresowany zawarciem umowy o dostęp może zwrócić się do Prezesa UKE z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie dostępu. Wówczas Prezes UKE podejmuje decyzję w sprawie dostępu, biorąc pod uwagę, między innymi, zapewnienie rozwoju konkurencyjnego rynku usług pocztowych.

W latach 2014–2018 Prezes UKE opiniował będzie wszelkie zmiany w istniejących regulaminach dostępu do elementów infrastruktury pocztowej i cennikach dostępu do nich. Dokona on również analizy, czy obecne rozwiązania prawne, w zakresie dostępu do tej infrastruktury, są wystarczające dla swobodnego rozwoju konkurencji w sektorze. Wykonywanie tego obowiązku jest jednym z kluczowych elementów budowy konkurencji na rynku usług pocztowych.

Wskaźniki wykonania *Działań z Priorytetu 5*

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Analiza sprawozdań operatora wyznaczonego z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej	1	1	1	1	1
Analiza skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie dostępu do infrastruktury pocztowej	-	100%			-
Procent populacji mającej dostęp do usług minimum dwóch operatorów pocztowych	25%	30%	35%	40%	50%

Priorytet 6: Rozwijanie konkurencji w usługach płatniczych

Usługi finansowe, w szczególności związane z płatnościami, umożliwiają konsumentom wygodne korzystanie ze środków pieniężnych, w związku z czym sprawne i konkurencyjne funkcjonowanie tego sektora ma szczególne znaczenie również dla wszystkich podmiotów zajmujących się sprzedażą detaliczną. Specyfika usług płatniczych powoduje jednak, że w pełni konkurencyjne funkcjonowanie tego sektora, z korzyścią dla jego klientów, może wymagać interwencji regulacyjnej. Co najmniej bowiem w niektórych segmentach charakteryzuje się on cechami negatywnie wpływającymi na proces konkurencji, m.in. wysokimi barierami wejścia, obecnością podmiotów posiadających istotną siłę rynkową oraz daleko idącą współpracą między konkurentami. Co prawda nowe technologie oparte na rozwiązaniach mobilnych i Internecie, co najmniej częściowo, ograniczają znaczenie istniejących barier i pozwalają na wejście na rynek nowych dostawców, zwiększając dostępny konsumentom i detalistom wybór środków płatniczych i wywierając presję na istniejące na rynku systemy płatności, niemniej wpływ tych czynników może okazać się niewystarczający do zapewnienia w pełni efektywnej konkurencji.

Właściwa regulacja tego sektora winna dążyć do ograniczenia negatywnych skutków zjawisk mogących powodować niewłaściwe funkcjonowanie tego rynku, zapewniając jego możliwą otwartość i konkurencyjność, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu ochrony użytkowników środków płatniczych przed ewentualnymi nadużyciami ze strony dostawców oraz działaniami przestępczymi. Kwestie te są istotne nie tylko z punktu widzenia rozwoju konkurencji, ale mają szczególne znaczenie dla konsumentów, którzy są powszechnymi użytkownikami usług płatniczych, jednak z uwagi na brak wiedzy specjalistycznej są szczególnie narażeni na nadużycia, a ich pozycja wobec dostawców nie jest silna. Wysoki poziom ochrony praw konsumentów pozostaje jednak z korzyścią dla dostawców usług płatniczych, ponieważ niezbędnym warunkiem korzystania z tych usług przez konsumentów jest zaufanie do ich bezpieczeństwa.

W związku z powyższym, w okresie 2014–18, najistotniejszym wyzwaniem w tym sektorze będzie zapewnienie skuteczności regulacji zapobiegającej nadmiernemu poziomowi niektórych opłat związanych z płatnościami kartowymi i analiza jej rynkowych

skutków, jak również zagwarantowanie właściwych warunków rozwoju rynku, poprzez odpowiednie kształtowanie regulacji sprzyjającej rozwojowi konkurencji oraz wykorzystanie istniejących przepisów do interwencji w sytuacji, gdy rozwój rynku zagrożony jest działaniami podmiotów zasiedziałych.

Powyższe zadania są uwarunkowane również aktywnością na szczeblu UE, na którym działania Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego doprowadziły do szeregu inicjatyw regulacyjnych, mających na celu zapewnienie bardziej efektywnego funkcjonowania sektora płatności. W szczególności należy tu wymienić opublikowaną przez Komisję w 2012 *Zieloną księgę — w kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urzędzeń przenośnych*, dokument, w którym instytucja ta zidentyfikowała szereg przyczyn nieefektywności funkcjonowania sektora usług płatniczych. Realizację założeń wspomnianego dokumentu stanowią dwie przedstawione w lipcu 2013 r. propozycje legislacyjne: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat *interchange* w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę⁸⁰ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2013/36/UE i 2009/110/WE i uchylającej dyrektywę 2007/64/WE⁸¹. Pierwsza z nich reguluje wysokość opłat *interchange* w czterostronnych systemach kartowych, najpierw w odniesieniu do transakcji transgranicznych, następnie zaś do transakcji krajowych, wprowadza również szereg rozwiązań zwiększających przejrzystość funkcjonowania tego rynku oraz możliwość wyboru dostawcy usług płatniczych. Propozycja druga zmierza natomiast do zapewnienia większej spójności przepisów regulujących płatności oraz zwiększenia konkurencji i poziomu ochrony konsumentów w sektorze płatności elektronicznych.

⁸⁰ COM(2013) 550.

⁸¹ COM(2013) 547.

Działanie 1: Zapewnienie właściwego funkcjonowania regulacji opłat interchange w czterostronnych systemach kartowych

Płatności kartowe są obecnie najpopularniejszymi płatnościami bezgotówkowymi, a ich znaczenie w dalszym ciągu się zwiększa: między 2007 i 2012 wartość bezgotówkowych transakcji kartowych wzrosła ponaddwukrotnie, a same karty w coraz większym stopniu wykorzystywane są jako narzędzie płatności bezgotówkowych, nie zaś jako instrument pozwalający wyłącznie na uzyskanie dostępu do gotówki w bankomacie, na co wskazuje konsekwentnie rosnący udział wartości bezgotówkowych transakcji kartowych w wartości transakcji kartowych ogółem. Najszerzej dyskutowanym problemem związanym z funkcjonowaniem systemów kartowych jest w ostatnich latach kwestia opłaty *interchange*, (pobieranej od każdej transakcji kartowej przez bank wydający kartę) oraz wprowadzanych przez organizacje kartowe reguł ułatwiających wykorzystywanie posiadanej siły rynkowej i zmniejszających przejrzystość działania tego rynku. Próby rozwiązania problemu wysokich opłat *interchange* podejmowane były tak na szczeblu unijnym, jak i krajowym. W Polsce opłata ta była przedmiotem postępowania przed Prezesem UOKiK, który w grudniu 2006 uznał, że porozumienia, w ramach których jest ona ustalana, mają antykonkurencyjny charakter. Z uwagi na przedłużające się postępowanie sądowe, Narodowy Bank Polski podjął w 2011 r. próbę polubownego rozwiązania problemu wysokich opłat *interchange*, przy udziale wszystkich interesariuszy. Niepowodzenie tej inicjatywy spowodowało podjęcie prac nad ustawowym uregulowaniem stawek opłaty *interchange*, zakończonych przyjęciem ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych⁸², ograniczającej wysokość opłat *interchange* do poziomu 0,5% wartości transakcji.

Na szczeblu unijnym Komisja Europejska prowadziła szereg postępowań antymonopolowych związanych z opłatą *interchange*. W szczególności, w decyzji z 19 grudnia 2007 r. uznała, że transgraniczne opłaty *interchange* w systemie MasterCard uchybiają unijnemu prawu konkurencji i nakazała ich zaniechanie. W oparciu o przeprowadzone analizy uznała jednak, że opłaty te kształtujące się na poziomie 0,2% i 0,3% wartości transakcji, odpowiednio, dla transakcji kartami debetowymi i kredytowymi,

⁸² Dz. U. poz. 1271.

pozostają w zgodzie z prawem konkurencji. Powyższe wartości zostały przyjęte również za podstawę rozwiązań regulacyjnych zaproponowanych we wspomnianym projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat *interchange*.

W powyższym kontekście jako istotne jawi się bieżące monitorowanie wpływu dokonanej w prawie polskim regulacji opłaty *interchange* na funkcjonowanie rynku płatności, zarówno w kontekście rozwoju tego ostatniego, ewentualnych możliwości omijania regulacji poprzez wprowadzanie alternatywnych mechanizmów, wywołujących podobne skutki do opłat *interchange*, czy też innych istotnych zjawisk zachodzących w sektorze płatności kartowych. Doświadczenia związane z wprowadzaniem istotnym obniżeniem wspomnianej opłaty za pomocą krajowej legislacji będą szczególnie ważne w kontekście przyszłego wejścia w życie na szczelbu UE rozporządzenia przewidującego dalsze obniżki poziomu tej opłaty.

Obserwacja rynku płatności kartowych będzie ze strony Rządu prowadzona przez Ministerstwo Finansów, jako rządowy organ przygotowujący propozycje legislacyjne w zakresie regulacji rynków finansowych. Szczególnie przydatny w tej aktywności będzie udział przedstawicieli Ministerstwa Finansów w spotkaniach Rady ds. Systemu Płatniczego, organu opiniodawczo-doradczego Zarządu Narodowego Banku Polskiego, na forum którego dyskutowane są kierunki rozwoju systemu płatniczego w Polsce, w oparciu o rozbudowane analizy prowadzone przez NBP. Wykorzystując wnioski płynące z obserwacji rynku płatności kartowych, Ministerstwo Finansów proponuje ewentualne zmiany legislacyjne, jeśli będzie wymagała tego sytuacja rynkowa, zwłaszcza w kontekście wejścia w życie unijnego rozporządzenia w sprawie opłat *interchange*, które jakkolwiek znajduje bezpośrednie zastosowania i nie wymaga implementacji do polskiego porządku prawnego, może wymagać równoległych w nim zmian.

Działanie 2: Zapewnienie prokonkurencyjnych warunków rozwoju rynku płatności

Obok zagadnień związanych z uregulowaniem funkcjonowania płatności kartowych, jako istotne wyzwanie jawi się zapewnienie właściwego otoczenia dla rozwoju nowych rodzajów usług płatniczych, konkurencyjnych lub komplementarnych względem tych

pierwszych. Na rynku elektronicznych usług płatniczych można w ostatnim okresie zaobserwować istotne zmiany. O ile dotychczas dominowały na nim — i wciąż swoją dominację utrzymują — karty płatnicze, zmiany technologiczne umożliwiły rozwój konkurencyjnych systemów płatniczych, w szczególności wykorzystujących rozwiązania mobilne. Pozwala to na pojawienie się znaczącej konkurencji dla dotychczasowych rozwiązań. Zwiększenie zainteresowania alternatywnymi dla kart płatniczych rozwiązaniami jest również konsekwencją wspomnianej wcześniej regulacji opłat *interchange*, zmniejszającej zyskowność kart płatniczych dla ich wydawców, tj. banków. Sytuacja taka może wymagać z jednej strony dostosowywania istniejących przepisów regulujących świadczenie usług płatniczych w celu zapewnienia możliwie konkurencyjnego funkcjonowania zmieniającego się rynku oraz odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów, jak również przeciwdziałania ewentualnym antykonkurencyjnym zachowaniom podmiotów funkcjonujących na tym rynku, które mogłyby zakłócić jego rozwój.

W kontekście powyższego, istotnym zadaniem sprzyjającym rozwojowi konkurencji w sektorze usług płatniczych jest bieżąca analiza dostosowania przepisów regulujących sektor usług płatniczych do zmieniającej się sytuacji rynkowej, zwłaszcza nowych technologii i metod płatności oraz — jeśli istnieje taka potrzeba — wprowadzenie odpowiednich zmian regulacyjnych. Analizę taką, jako organ przygotowujący propozycje legislacyjne dotyczące rynków finansowych prowadzić będzie Ministerstwo Finansów. Jej wyniki zostaną wykorzystane w szczególności przy ewentualnej implementacji Dyrektywy w sprawie usług płatniczych do polskiego porządku prawnego.

Ważnym zadaniem jest również prowadzenie bieżących działań mających na celu zapobieganie zakłóceniom w funkcjonowaniu sektora usług płatniczych, wskutek zachowania jego uczestników prowadzącego do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji lub innych niezasadnych utrudnień w funkcjonowaniu na nim podmiotów, zwłaszcza wchodzących na ten rynek. Prowadzone będą one przez Komisję Nadzoru Finansowego i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie ich odpowiednich kompetencji, tj. odpowiednio, egzekwowania zapisów ustawy o usługach płatniczych, przewidującej niedyskryminacyjny dostęp do systemów płatności oraz przeciwdziałanie występowaniu w tym sektorze praktyk ograniczających konkurencję.

Wskaźniki wykonania Działań z Priorytetu 6

Wskaźnik	Termin realizacji/liczba				
	2014	2015	2016	2017	2018
Analiza wpływu regulacji opłaty <i>interchange</i> na funkcjonowanie rynku płatności kartowych oraz ewentualnych propozycji regulacyjnych zmierzających do usprawnienia funkcjonowania tego rynku	1				
Analiza zasadności zmian regulacyjnych zwiększających konkurencyjność sektora usług płatniczych i zapewniających odpowiednią ochronę korzystających z jego usług konsumentów, poprzez dostosowanie istniejących regulacji do zachodzących zmian technologicznych.	1				

PODSUMOWANIE

Poprawnie funkcjonująca konkurencja jest jednym z podstawowych warunków efektywnego działania współczesnej gospodarki. Aby zapewnić prawidłowy rozwój konkurencji podejmowane są permanentne wysiłki zmierzające do stworzenia sprzyjającego jej otoczenia instytucjonalno-prawnego. Lata 2014–2018 stanowią będą okres dalszej optymalizacji rozwiązań w tym zakresie. Stworzenie jeszcze lepszych warunków rozwoju konkurencji, skutkować będzie z kolei dalszym wzrostem efektywności i innowacyjności gospodarki krajowej.

Polityka konkurencji na lata 2014–2018 jest dokumentem, który przedstawia najważniejsze działania w zakresie ochrony i promowania konkurencji w najbliższych pięciu latach. Wskazuje podmioty, jakie będą zaangażowane we wspieranie i ochronę konkurencji, wyznacza im zadania do realizacji oraz cele jakie mają zostać osiągnięte. Przedstawione w *Polityce konkurencji* informacje stanowią więc zintegrowany plan działań w tym, jakże ważnym dla społeczeństwa, obszarze.

W tworzenie warunków umożliwiających rozwój konkurencji zaangażowane będą, ze strony administracji rządowej, liczne organy państwowe. Najwięcej zadań do zrealizowania w latach 2014–2018 powierzonych zostało najistotniejszemu organowi w krajowym systemie ochrony konkurencji — Prezesowi UOKiK. Wiele działań w sektorach regulowanych przypisanych zostało odpowiednim regulatorom rynków oraz ministrom ich nadzorującym. Ponadto zadania dotyczące promowania konkurencji w systemie zamówień publicznych realizowane będą przez Prezesa UZP. Aby zaplanowane zadania zostały skutecznie zrealizowane, konieczna jest współpraca pomiędzy wymienionymi organami.

Podstawowym kierunkiem działań w ujęciu horyzontalnym w latach 2014-2018 będzie udoskonalanie narzędzi i procedur, jakimi posługuje się organ antymonopolowy, tak w obszarze ochrony konkurencji, jak i monitorowania pomocy publicznej. Skuteczne i efektywne egzekwowanie istniejącego prawa jest podstawą funkcjonowania systemu ochrony konkurencji, a optymalizacja procedur sprawi, iż zasoby podmiotów, tak UOKiK, jak i przedsiębiorców zaangażowanych w poszczególne postępowania, będą

wykorzystywane w sposób bardziej efektywny. Zwiększaniu skuteczności działań Prezesa UOKiK sprzyjać będzie także współpraca międzynarodowa.

Jedną z podstawowych idei *Polityki konkurencji na lata 2014–2018* jest ukierunkowanie na współpracę i społeczną akceptację działań organów państwa ze strony podmiotów rynkowych. Polegać ma ona na wprowadzaniu instrumentów umożliwiających współuczestniczenie zainteresowanych podmiotów w procesie egzekwowania prawa konkurencji (np. rozszerzona forma programu *leniency*, *settlement*, testy rynkowe). Większe otwarcie na współpracę z przedsiębiorcami podniesie także skuteczność działań Prezesa UOKiK, dzięki wykorzystywaniu w szerszym zakresie unikalnej wiedzy rynkowej posiadanej przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą na rynku.

Jednocześnie, wraz z wprowadzaniem nowych rozwiązań, Prezes UOKiK dbać będzie o przekazywanie informacji o nich zarówno poprzez publikowanie wytycznych w sprawie ich stosowania, jak i inicjatywy edukacyjno-informacyjne w formie współpracy z mediami, działań wydawniczych i bezpośredniego docierania z informacją do organizacji branżowych. Ponadto, informacje o bieżącej działalności Urzędu przekazywane będą opinii publicznej. Dzięki temu podmioty, których dotyczy działalność organu monopolowego, uzyskają większą pewność w zakresie możliwych rozstrzygnięć. Wzrośnie również społeczne zaufanie wobec Prezesa UOKiK.

Szczególny nacisk w *Polityce konkurencji na lata 2014–2018* położony został na optymalizację funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Działania w tym zakresie, oprócz przeciwdziałania powstawaniu zmów przetargowych, dotyczą także podnoszenia poziomu konkurencji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w przetargach. Podstawową rolę w tym obszarze odgrywać będzie organ odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu zamówień publicznych — Prezes UZP.

Poza działaniami mającymi oddziaływać na całość gospodarki, w przypadku niektórych sektorów, konieczne jest podjęcie w latach 2014-2018 szczególnych wysiłków ukierunkowanych na tworzenie i wpieranie konkurencji. Działania dotyczące poziomu konkurencji na rynkach, które ze względu na swoją wagę dla rozwoju polskiej gospodarki, żywotny interes konsumentów, a także występujące problemy dotyczące konkurencji, zebrane zostały w *Priorytety sektorowe*. Opisane w nich sektory wymagają szeregu

dedykowanych im działań wpływających na rozwój konkurencji oraz permanentnego monitorowania zachowania podmiotów mogących nadużywać swojej pozycji na rynku.

W przypadku większości omawianych w niniejszym dokumencie sektorów (telekomunikacji, energetyki, kolei, lotnictwa i poczty) przez lata istniały państwowe monopole, zaś ich stopniowe otwieranie na konkurencję jest przedmiotem działań zarówno na poziomie Unii, jak i władz krajowych. Sektory te, ze względu na korzyści skali wynikające z korzystania z infrastruktury sieciowej, są także szczególnie narażone na praktyki ograniczające konkurencję, wobec czego powołane zostały wyspecjalizowane instytucje regulujące je *ex ante*. Nieco odmiennie wygląda sytuacja w przypadku rynków finansowych, które co do zasady są konkurencyjne, lecz w niektórych jego segmentach, pojawiają się problemy z niedostatkami lub zniekształceniami procesów konkurencyjnych.

Działania zaplanowane w Polityce konkurencji na lata 2014–2018 dostosowane są do stopnia liberalizacji danego rynku i w niektórych przypadkach dotyczą jedynie wspierania rozwoju już istniejącej konkurencji, zaś w innych, odnoszą się do tworzenia warunków umożliwiających jej ukształtowanie się.

Realizacja planu wspierania konkurencji, zawartego w *Polityce konkurencji na lata 2014–2018*, doprowadzi do dalszego zwiększenia konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami. W rezultacie powinna wzrosnąć ich efektywność, a dzięki temu ich konkurencyjność zarówno na rynku polskim, jak i na rynkach zagranicznych. Jednocześnie planowany rozwój konkurencji wraz z realizacją zadań przewidzianych w *Polityce konsumenckiej* powinien zapewnić wzrost korzyści uzyskiwanych przez konsumentów oraz poprawić ich pozycję na rynku.

Załącznik: HARMONOGRAM REALIZACJI PRIORYTETÓW POLITYKI KONKURENCJI NA LATA 2014–2018

Priorytety/Działania	Podmioty realizujące
PRIORYTETY HORYZONTALNE — OCHRONA I WSPIERANIE KONKURENCJI W GOSPODARCE	
Priorytet 1: Zwiększanie skuteczności zwalczania antykonkurencyjnych porozumień	
<i>Intensyfikacja zwalczania zmów przetargowych</i>	UOKiK, UZP
<i>Rozszerzanie współpracy z przedsiębiorcami — nowa forma programu leniency</i>	UOKiK
<i>Wdrażanie kar na osoby fizyczne jako nowego narzędzia zwalczania zmów</i>	UOKiK
<i>Doskonalenie technik wykrywania antykonkurencyjnych porozumień</i>	UOKiK
<i>Weryfikacja i uaktualnienie systemu wyłączeń grupowych w polskim prawie antymonopolowym</i>	UOKiK
<i>Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące antykonkurencyjnych porozumień</i>	UOKiK
Priorytet 2: Bardziej efektywne eliminowanie nadużywania pozycji dominującej	
<i>Monitorowanie rynków regionalnych w celu eliminacji nadużyć przez lokalnych dominantów i monopolistów</i>	UOKiK
<i>Szersze użycie zobowiązań w eliminacji praktyk eksploatacyjnych</i>	UOKiK
<i>Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące nadużywania pozycji dominującej</i>	UOKiK
Priorytet 3: Usprawnianie procesu kontroli koncentracji	
<i>Zmiany w procedurze kontroli koncentracji</i>	UOKiK
<i>Zmiany w procedurze rozpatrywania koncentracji na poziomie unijnym</i>	UOKiK
<i>Dostosowanie metodologii rozpatrywania koncentracji do nowej procedury oraz zmian w gospodarce</i>	UOKiK

Priorytety/Działania	Podmioty realizujące
<i>Inicjatywy edukacyjno-informacyjne dotyczące kontroli koncentracji</i>	UOKiK
Priorytet 4: Podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji	
<i>Wdrażanie nowych rozwiązań służących walce z praktykami antykonkurencyjnymi</i>	UOKiK
<i>Diagnozowanie stanu konkurencji na rynkach w celu poprawy ich funkcjonowania</i>	UOKiK
<i>Zwiększanie roli prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji</i>	UOKiK
<i>Inicjatywy edukacyjno-informacyjne mające na celu podnoszenie jakości funkcjonowania systemu ochrony konkurencji</i>	UOKiK
Priorytet 5: Zwiększanie poziomu konkurencji w systemie zamówień publicznych	
<i>Intensyfikacja działań edukacyjno-szkoleniowych promujących konkurencję przy udzielaniu zamówień w drodze przetargów</i>	UZP
<i>Zmiany w prawie mające na celu zwiększenie konkurencji w postępowaniach przetargowych</i>	UZP
<i>Kontynuacja prac związanych z informatyzacją zamówień publicznych</i>	UZP
Priorytet 6: Rozwijanie systemu monitorowania pomocy publicznej	
<i>Wdrożenie, do praktyki krajowej, rozwiązań przyjętych na szczeblu unijnym w ramach kompleksowej modernizacji prawa pomocy publicznej</i>	UOKiK
<i>Zapewnienie zgodności wydatkowania środków z funduszy unijnych, w ramach perspektywy 2014-2020, z prawem unijnym dotyczącym pomocy publicznej</i>	UOKiK
<i>Zakończenie wdrażania centralnego rejestru pomocy de minimis</i>	UOKiK
Priorytet 7: Wspieranie konkurencji poprzez współpracę międzynarodową	
<i>Działania na arenie międzynarodowej w obszarze ochrony konkurencji</i>	UOKiK

Priorytety/Działania	Podmioty realizujące
PRIORYTETY SEKTOROWE — TWORZENIE I ROZWIJANIE KONKURENCJI W GOSPODARCE	
Priorytet 1: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym	
<i>Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej</i>	UKE
<i>Optymalizacja gospodarki widmem częstotliwości</i>	UKE
<i>Aktywna działalność edukacyjna skierowana do otoczenia biznesowego w sektorze telekomunikacyjnym</i>	UKE
<i>Tworzenie otoczenia regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym</i>	UKE
<i>Prowadzenie analiz i monitorowanie rynku telekomunikacyjnego</i>	UKE
<i>Działania edukacyjno-informacyjne w sektorze telekomunikacyjnym</i>	UKE
Priorytet 2: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w sektorze energetycznym	
<i>Monitorowanie hurtowego rynku obrotu energią elektryczną</i>	URE, MG, KNF
<i>Prace umożliwiające odejście od zatwierdzania taryf na obrót energią elektryczną w grupie taryfowej G</i>	URE
<i>Wspieranie rozwoju hurtowego rynku gazu w Polsce</i>	URE, MG, KNF
<i>Prace umożliwiające uwolnienie cen gazu dla odbiorców komercyjnych i gospodarstw domowych.</i>	URE
<i>Aktywne uczestnictwo w strukturach biorących udział w tworzeniu i wdrażaniu zharmonizowanych zasad rynku gazu oraz wykonanie zadań ciężących na regulatorze — w procesie integracji regionalnych rynków energii elektrycznej i gazu</i>	URE
Priorytet 3: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w transporcie kolejowym	
<i>Opracowanie i wdrożenie IV pakietu kolejowego oraz innych aktów prawa europejskiego</i>	MIR
<i>Wspieranie konkurencji w ramach organizacji świadczenia usług publicznych w pasażerskich przewozach kolejowych</i>	UTK
<i>Kontynuacja przekształceń organizacyjnych i własnościowych w grupie kapitałowej PKP</i>	MIR
<i>Działalność edukacyjna promująca rozwój konkurencji w sektorze kolejowym</i>	UTK

Priorytety/Działania	Podmioty realizujące
Priorytet 4: Tworzenie i rozwijanie konkurencji w transporcie lotniczym	
<i>Zwiększenie przepustowości infrastruktury portów lotniczych oraz jakości usług oferowanych pasażerom poprzez wdrożenie inicjatyw związanych z pakietem lotniskowym</i>	MIR, ULC
<i>Wdrożenie inicjatyw związanych z Jednolitą Europejską Przestrzenią Powietrzną (Pakiet SES2+)</i>	MIR, ULC
<i>Wdrożenie nowych wytycznych UE dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych</i>	MIR
Priorytet 5: Rozwijanie konkurencji w usługach pocztowych	
<i>Zapewnienie świadczenia powszechnej usługi pocztowej oraz właściwego finansowania tej usługi</i>	UKE
<i>Zapewnienie niedyskryminującego dostępu do elementów infrastruktury pocztowej</i>	UKE
Priorytet 6: Rozwijanie konkurencji w usługach płatniczych	
<i>Zapewnienie właściwego funkcjonowania regulacji opłat interchange w czterostronnych systemach kartowych</i>	MF
<i>Zapewnienie prokonkurencyjnych warunków rozwoju rynku płatności</i>	MF