



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**WYJAŚNIENIA
W SPRAWIE WYDAWANIA
DECYZJI ZOBOWIĄZUJĄCEJ
W SPRAWACH PRAKTYK
OGRANICZAJĄCYCH KONKURENCJĘ
ORAZ
PRAKTYK NARUSZAJĄCYCH ZBIOROWE
INTERESY KONSUMENTÓW**

Warszawa, 2015 r.

I. Wprowadzenie.

Pierwsze *Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawie praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów* zostały opublikowane w 2012 r., a obecna wersja [„*Wyjaśnienia*”] uwzględnia zarówno zmiany legislacyjne, jak i dorobek orzecznictwa z ostatnich lat.

Decyzja zobowiązująca jest negocjacyjną formą zakończenia postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK). Art. 12 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 184, dalej również: Ustawa) przewiduje ten sposób zakończenia postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (nadużywanie pozycji dominującej i porozumienia ograniczające konkurencję), natomiast art. 28 Ustawy w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Celem decyzji zobowiązującej jest doprowadzenie do zakończenia naruszenia i usunięcie jego skutków, a przez to przywrócenie - w miarę możliwości - stanu na rynku sprzed naruszeń przedsiębiorcy.

Wydanie decyzji zobowiązującej następuje z inicjatywy przedsiębiorcy, który przedstawia propozycje działań zmierzających do usunięcia naruszenia i jego skutków na rynku.

Jeśli zachodzą przesłanki określone w przywołanych przepisach, Prezes UOKiK może nie prowadzić dalszego postępowania dowodowego, a w decyzji końcowej poprzestać jedynie na uprawdopodobnieniu naruszeń. Decyzja zobowiązująca pozwala przedsiębiorcy uniknąć kary pieniężnej i innych kosztów związanych z postępowaniem (np. kosztów postępowania sądowego), a Prezesowi UOKiK przeznaczyć swoje zasoby do realizacji innych zadań. Ponadto taki sposób zakończenia postępowania umożliwia bardziej efektywne wyeliminowanie z rynku szkodliwych praktyk.

Celem niniejszych *Wyjaśnień* jest zwiększenie przejrzystości prowadzenia postępowań przez Prezesa UOKiK. Wprowadzenie nie mają one charakteru

prawnie wiążącego, niemniej odzwierciedlają praktykę stosowania prawa przez ten organ. Publikację *Wyjaśnień* należy zatem rozumieć jako deklarację ich stosowania przez Prezesa UOKiK.

W *Wyjaśnieniach* określenie „postępowanie” oznacza postępowanie antymonopolowe i postępowanie w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, natomiast „praktyki” - praktyki ograniczające konkurencję (porozumienia ograniczające konkurencję - art. 6 Ustawy i nadużywanie pozycji dominującej - art. 9 Ustawy) oraz praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 Ustawy).

II. Przesłanki wydania decyzji zobowiązującej.

Uprawdopodobnienie

Zakończenie prowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania w drodze decyzji zobowiązującej nie wymaga udowodnienia stosowania przez przedsiębiorcę zarzucanej mu praktyki. Wystarczające jest w tym przypadku jedynie uprawdopodobnienie jej stosowania.

Zobowiązanie przedsiębiorcy

Przedsiębiorca może złożyć zobowiązanie na każdym etapie postępowania, jednakże im wcześniej zostanie złożona propozycja zobowiązania, tym większa szansa na przeprowadzenie negocjacji, które mogą zakończyć się wydaniem decyzji zobowiązującej. Wskazano, aby miało to miejsce w odpowiedzi na postanowienie o wszczęciu postępowania zawierające zarzuty. Jeżeli przedsiębiorca złoży zobowiązanie już w postępowaniu wyjaśniającym, musi powtórzyć swoją deklarację po otrzymaniu postanowienia o wszczęciu postępowania z uwagi na konieczność dostosowania propozycji przedsiębiorcy do przedstawionych mu przez Prezesa UOKiK zarzutów. Obowiązek ten wynika wprost z art. 12 i art. 28 Ustawy.

Bez złożenia przez stronę pisemnej propozycji zobowiązania, Prezes UOKiK nie ma możliwości wydania decyzji zobowiązującej, nawet jeżeli byłoby to uzasadnione charakterem zarzucanej praktyki.

Na stronie postępowania spoczywa obowiązek odpowiedniego sformułowania propozycji zobowiązania. Musi być ono jednoznaczne i precyzyjne w swej treści, tak aby umożliwić skontrolowanie jego wykonania. Przedmiot zobowiązania powinien pozostawać w bezpośrednim związku z zarzucanymi przez Prezesa UOKiK praktykami. Realizacja zobowiązania nie może powodować kolejnych naruszeń prawa, w tym zwłaszcza ograniczenia konkurencji lub naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Prezes UOKiK oczekuje nie tylko deklaracji zakończenia naruszeń, ale również deklaracji usunięcia ich skutków. Polegać to może zwłaszcza na propozycji zmiany treści umowy z kontrahentami/konsumentami, obniżeniu ceny, zwrocie nienależnie pobranych środków pieniężnych (np. za niezamówione produkty wysłane konsumentom), spełnieniu nieprawdziwych zapewnień przedsiębiorcy (np. wydłużenie ochrony gwarancyjnej w wymiarze obiecany w reklamie, a następnie nie zrealizowanym), umożliwienie odstąpienia od umowy lub złożenia reklamacji (np. jeśli wcześniej przedsiębiorca uniemożliwiał realizację tych uprawnień) czy też udzielenie prawem wymaganych informacji o umowie i produkcie (wcześniej nie podanych). Ze zobowiązania przedsiębiorcy powinno jednoznacznie wynikać, w jaki sposób jego wypełnienie doprowadzi do wyeliminowania zarzucanej praktyki. Przedsiębiorca powinien ponadto zidentyfikować trwające skutki praktyki i wskazać, w jaki sposób zobowiązanie je usunie. Zobowiązanie przedsiębiorcy nie może się zatem ograniczać jedynie do ogólnej deklaracji nie naruszania w przyszłości przepisów Ustawy.

W przypadku, gdy przedsiębiorca zaprzestał zarzucanych mu praktyk przed zakończeniem postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK, powinien zobowiązać się do usunięcia ich skutków.

Jeżeli wszystkie skutki praktyki nie mogą zostać usunięte z przyczyn obiektywnych (np. nie wiadomo, ilu konsumentów udało się do lokalu przedsiębiorcy zachęconych wprowadzającą w błąd reklamą), przedsiębiorca powinien zaproponować takie działania, które w sposób najszerszy usuną możliwe do zidentyfikowania negatywne skutki praktyk (zwłaszcza poprzez deklarację przysporzenia na rzecz konsumentów).

Uzgodnienie z Prezesem UOKiK treści zobowiązania może nastąpić poprzez wymianę korespondencji pisemnej lub na zasadach opisanych w *Wyjaśnieniach w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzecznictwem Prezesa UOKiK (2015.01.23)*. Prezes UOKiK może w odpowiedzi na propozycję zobowiązania lub ogólną deklarację przedsiębiorcy wyrażającą wolę jego złożenia przedstawić swoje stanowisko. Jeżeli zobowiązanie (deklaracja) nie spełnia wymogów, np. jest zbyt ogólne, niejasno sformułowane, czy też nie doprowadzi do zakończenia wszystkich naruszeń lub usunięcia ich skutków, Prezes UOKiK może wskazać swoje zastrzeżenia, wyznaczając termin na modyfikację zobowiązania i wskazując, że niedostosowanie się do wskazówek Prezesa UOKiK doprowadzi do zakończenia konsultacji i braku akceptacji zobowiązania.

W przygotowaniu przez przedsiębiorcę treści zobowiązania pomocne okazać się mogą dotychczasowe decyzje Prezesa UOKiK, publikowane na stronie internetowej www.uokik.gov.pl.

Przyjęcie zobowiązania przedsiębiorcy przez Prezesa UOKiK.

Rozpatrując zobowiązanie przedsiębiorcy, Prezes UOKiK korzysta z uznania administracyjnego - ocenia, czy jego wypełnienie pozwoli osiągnąć cele decyzji zobowiązującej, a mianowicie szybkość i efektywność załatwienia sprawy dla dobra interesu publicznego. Szybkość przejawia się w skróceniu postępowania administracyjnego i dużym prawdopodobieństwie uniknięcia postępowania sądowego, a przez to osiągnięciu korzystnego dla rynku i konsumentów rozstrzygnięcia w krótkim czasie. Efektywność oznacza natomiast jakość rozwiązań zaproponowanych przez przedsiębiorcę, która mierzona jest stopniem przywrócenia stanu rynku „bez naruszeń”, w tym również zakresem przysporzenia konsumenckiego (o ile konsumenci mogli być lub byli poszkodowani przez praktyki).

Każdy przypadek rozpatrywany jest osobno. Prezes UOKiK kieruje się jednak, z uwzględnieniem specyfiki spraw, swoim dotychczasowym orzecznictwem oraz doświadczeniem innych organów ochrony konkurencji i konsumentów.

Instytucja decyzji zobowiązującej co do zasady nie będzie miała zastosowania do najcięższych porozumień ograniczających konkurencję, z uwagi na ich, z reguły, bardzo negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku oraz znaczne korzyści ekonomiczne dla uczestników porozumień. Należy wskazać, że uczestnik porozumienia ograniczającego konkurencję, poszukujący możliwości uniknięcia lub zmniejszenia sankcji pieniężnej powinien w pierwszym rzędzie zwrócić się do Prezesa UOKiK o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie w ramach tzw. programu łagodzenia kar (*leniency, leniency plus, leniency dla osób zarządzających*), na zasadach określonych w art. 113a Ustawy i następnych.

Przedsiębiorcy stosujący praktyki ograniczające konkurencję przystąpić mogą również do procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej (obniżenie kary o 10 %), uregulowanej w art. 89a Ustawy.

Przed zaakceptowaniem treści zobowiązania Prezes UOKiK może przeprowadzić test rynkowy, polegający na zaproszeniu zainteresowanych uczestników rynku, instytucji, grup konsumenckich i ekspertów do wypowiedzenia się na temat proponowanego zobowiązania. Udostępnianie materiałów do konsultacji w ramach testu rynkowego odbywa się z poszanowaniem tajemnicy przedsiębiorstwa i innych tajemnic ustawowo chronionych. Strona postępowania może wskazać dane wrażliwe, które powinny podlegać ochronie. Ma prawo również przedstawiać swoje stanowisko w zakresie testu rynkowego, jak również zapoznać się z jego wynikami w ramach przeglądania akt sprawy.

W przypadku uwzględnienia zobowiązania, Prezes UOKiK nie informuje strony postępowania osobnym pismem, lecz wydaje decyzję zobowiązującą.

Odmowa przyjęcia zobowiązania przedsiębiorcy przez Prezesa UOKiK.

Analizowane regulacje nie nakładają na Prezesa UOKiK obowiązku wydania decyzji zobowiązującej, a jedynie stwarzają mu prawną możliwość wydania takiej decyzji, o ile stosowne zobowiązanie zostanie przez stronę postępowania złożone i dojdzie do uprawdopodobnienia stosowania

zarzucanej praktyki, a także - w uznaniu Prezesa UOKiK - taki sposób zakończenia sprawy będzie wystarczający do realizacji określonych Ustawą celów.

Mimo nawet złożenia poprawnego zobowiązania, Prezes UOKiK nie jest zatem zobligowany do jego akceptacji i wydania decyzji zobowiązującej.

O odmowie uwzględnienia zobowiązania Prezes UOKiK każdorazowo informuje przedsiębiorcę na piśmie przed wydaniem decyzji administracyjnej. Informacja ta nie podlega osobnemu zaskarżeniu. Uzyskanie informacji o braku akceptacji dla zobowiązania przedsiębiorcy może skłonić go do zaprzestania stosowania praktyki czy też usunięcia jej skutków, z czym wstrzymywał się w oczekiwaniu na ostateczne stanowisko Prezesa UOKiK w sprawie złożonych przez niego propozycji zobowiązań. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku ewentualnego nałożenia kary pieniężnej w rozstrzygnięciu wydanym przez Prezesa UOKiK, zaprzestanie stosowania praktyki i usunięcie jej skutków mogą być potraktowane jako okoliczności łagodzące (patrz: art. 111 Ustawy).

Szczegółowe uzasadnienie przesłanek, którymi kierował się Prezes UOKiK przy nieuwzględnieniu zobowiązania przedsiębiorcy, zostanie przedstawione w uzasadnieniu decyzji administracyjnej kończącej postępowanie.

III. Elementy decyzji zobowiązującej.

W decyzji zobowiązującej Prezes UOKiK obowiązkowo wskazuje na uprawdopodobnione naruszenia, przytacza treść zobowiązania złożonego przez stronę postępowania i nakłada obowiązek jego wykonania, a także obowiązek składania informacji o stopniu realizacji zobowiązań w wyznaczonym terminie (tzw. obowiązek sprawozdawczy). Prezes UOKiK określa zakres obowiązku sprawozdawczego, termin jego realizacji i rodzaje dokumentów i informacji, które przedsiębiorca ma przedłożyć. Przedsiębiorca może przed wydaniem decyzji wyrazić swoje stanowisko odnośnie do realizacji obowiązku sprawozdawczego.

Prezes UOKiK może określić termin wykonania zobowiązania (jest to element

fakultatywny decyzji). Przedsiębiorca ma prawo przedstawić wraz ze zobowiązaniem uzasadnione stanowisko w zakresie terminu, które wprowadzenie nie jest wiążące, ale może pomóc Prezesowi UOKiK w ustaleniu najkrótszego czasu, potrzebnego stronie postępowania na usunięcie naruszeń. Odnosnie do kilku osobnych zobowiązań nakładanych jedną decyzją mogą zostać określone odmienne terminy realizacji.

Ponadto, w decyzjach zobowiązujących dotyczących zbiorowych interesów konsumentów (art. 28 Ustawy), Prezes UOKiK jest uprawniony do nałożenia obowiązku złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji na koszt przedsiębiorcy lub obowiązku publikacji decyzji w całości lub części na koszt przedsiębiorcy. Przedsiębiorca może przedstawiać swoje (niewiążące dla Prezesa UOKiK) stanowisko w powyższym zakresie.

Przedsiębiorca może również sam zadeklarować (jako część swojego zobowiązania) złożenie oświadczenia lub publikację decyzji zarówno w postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i w postępowaniu w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Taka propozycja zostanie rozpatrzona przez Prezesa UOKiK łącznie ze zobowiązaniem według trybu opisanego w niniejszych *Wyjaśnieniach*.

IV. Niewykonanie i uchylenie decyzji zobowiązującej.

Prawomocna decyzja zobowiązująca wiąże przedsiębiorcę. Prezes UOKiK może jednakże uchylić ją z urzędu, jeżeli została ona wydana w oparciu o nieprawdziwe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje lub dokumenty, jak również gdy przedsiębiorca nie wykonuje zobowiązań lub obowiązków nałożonych tą decyzją (art. 12 ust. 5 i art. 28 ust. 5 Ustawy).

Decyzja może zostać uchylona również za zgodą przedsiębiorcy, jeżeli nastąpiła zmiana okoliczności mających istotny wpływ na jej wydanie (art. 12 ust. 6 i art. 28 ust. 6 Ustawy)

W przypadku uchylenia decyzji - w oparciu o jeden z ww. przepisów - Prezes

UOKiK orzeka co do istoty sprawy, tzn. że postępowanie toczy się dalej i może zakończyć się każdym z dopuszczalnych rozstrzygnięć. Oznaczać to może wydanie decyzji stwierdzającej stosowanie praktyki i nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 106 Ustawy. Ponowne wydanie decyzji zobowiązującej możliwe jest w tej sytuacji jedynie wyjątkowo - zwykle, gdy uchylenie nastąpiło w drugim z opisywanych wyżej przypadków, tj. za zgodą strony.

W przypadku, gdy decyzja zobowiązująca nie została wykonana w całości lub części, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej do 10 000 euro za każdy dzień opóźnienia (art. 107 Ustawy). Jest uprawniony również do nałożenia kary pieniężnej w wysokości do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy.