



Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2015r.

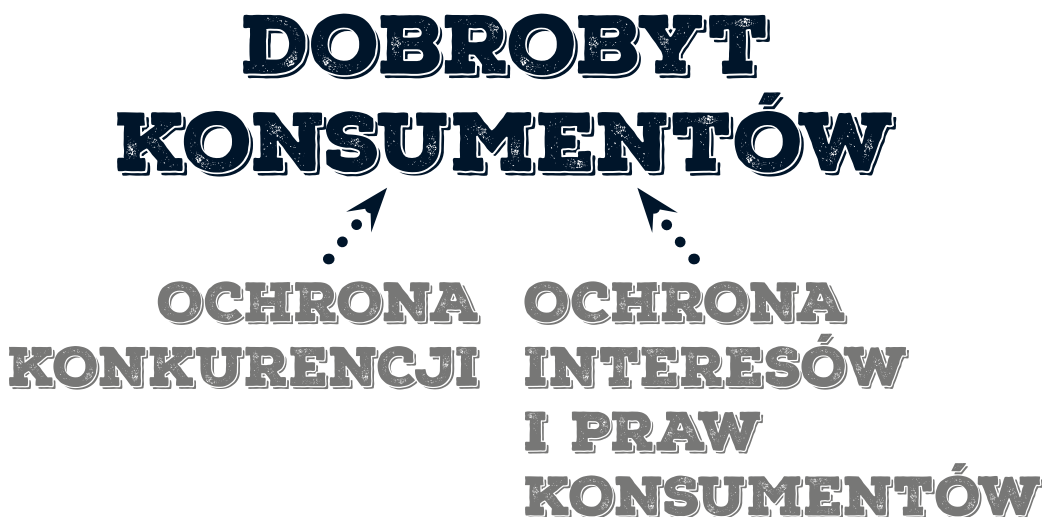


UOKiK – kluczowe informacje

Prezes UOKiK

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej. Zakres jego kompetencji określa Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹. Działalność organu finansowana jest z budżetu państwa.

Misja



Obszary działań UOKiK

- Zapobieganie zaburzeniom funkcjonowania i rozwoju konkurencji oraz ich eliminowanie.
- Kontrola fuzji i przejęć.
- Ochrona zbiorowych interesów konsumentów.
- Dbanie o bezpieczeństwo produktów oraz nadzór nad rynkiem wyrobów nieżywnościowych i artykułami rolno-spożywczymi w zakresie jakości handlowej.
- Monitorowanie pomocy publicznej.
- Udział w procesie legislacyjnym w celu tworzenia otoczenia prawnego stymulującego rozwój konkurencji i w efektywny sposób chroniącego interesy konsumentów.

Kierownictwo

Prezes UOKiK: Adam Jasser (funkcję tę pełnił od 20 marca 2014 r. do 21 stycznia 2016 r.)

Wiceprezes UOKiK (pion ochrony konkurencji): Bernadeta Kasztelan-Świetlik (objęła stanowisko 11 czerwca 2014 r.)

Wiceprezes UOKiK (pion ochrony konsumentów): Dorota Karczewska (objęła stanowisko 11 czerwca 2014 r.)

Dyrektor generalny: Monika Bronkau-Ługowska (powołana przez Prezesa Rady Ministrów 21 sierpnia 2008 r.)

Główny ekonomista

Wojciech Szymczak, dyrektor Departamentu Analiz Rynku

¹ T.j. Dz.U. 2015 poz. 184 ze zm.

UOKiK w liczbach



BUDŻET

64,7 MLN ZŁ



LICZBA

PRACOWNIKÓW²

464, w tym



168
prawników



90
ekonomistów



39
chemików



28
technologów
żywności



9
biotechnologów



RANKING GCR



Ocena działalności UOKiK w rankingu „Global Competition Review” dotyczącym stosowania prawa konkurencji: **3 gwiazdki – poziom dobry**.

² Stan na 31.12.2015 r.



LICZBA
DECYZJI³ **1095**, w tym

- 145** : praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów
- 42** : praktyki ograniczające konkurencję
- 14** : w postępowaniach o nałożenie kary (w związku ze sprawami prowadzonymi w zakresie praktyk naruszających interesy konsumentów i praktyk ograniczających konkurencję)⁴
- 219** : kontrola koncentracji
- 122** : w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów
- 325** : w zakresie oceny zgodności wyrobów z zasadniczymi wymaganiami
- 228** : w związku z odwołaniami od decyzji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej (WIH) oraz uiszczeniem kosztów badań laboratoryjnych paliw⁵



KARY⁶ PIENIĘŻNE
NAŁOŻONE NA
PRZEDSIĘBIORCÓW

ponad
47 MLN ZŁ

ponad

6,5

MLN ZŁ

za praktyki naruszające zbiorowe
interesy konsumentów
(mBank SA w Warszawie)⁷

ponad

14,2

MLN ZŁ

za praktyki ograniczające konkurencję
(PKP Cargo SA w Warszawie)⁸

³ W tym decyzje o umorzeniu postępowania.

⁴ Dotyczy kar za: niewykonanie lub zwłokę w wykonaniu decyzji, nieudzielenie Urzędowi informacji, brak współdziałania w toku kontroli bądź przeszukania (w sprawach prowadzonych w związku z praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów oraz praktykami ograniczających konkurencję).

⁵ Decyzje zobowiązujące przedsiębiorców do uiszczenia kosztów badań laboratoryjnych paliwa niespełniającego wymagań prawa.

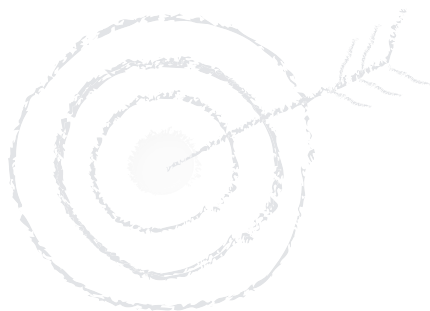
⁶ Podana kwota obejmuje sumę kar pieniężnych za: stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, niezgłoszenie zamiaru koncentracji lub dokonanie koncentracji bez uzyskania wymaganej zgody UOKiK, niewykonanie lub zwłokę w wykonaniu decyzji, nieudzielenie Urzędowi informacji, brak współdziałania w toku kontroli bądź przeszukania – w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

⁷ Decyzja DOK-20/2015. Przedsiębiorca złożył odwołanie do SOKiK.

⁸ Decyzja DOK-5/2015. Przedsiębiorca nie złożył odwołania do SOKiK.



SPIS
TREŚCI



EDUKACJA
KLAUZULE
NIEDOZWOLONE

REGULACJE

BIZNES ADR

USTAWY

OCHRONA

KONKURENCJI

I KONSUMENTÓW



DECYZJE



HANDEL
BEZPIECZEŃSTWO

PRZEDSIĘBIORCY
PRZEPISY



Wstęp

Rok 2015 był dla UOKiK szczególny ze względu na wejście w życie znowelizowanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: ustawa okik) w zakresie prawa antymonopolowego, a także uchwalenie zmian w części konsumenckiej tej ustawy⁹. Nowe rozwiązania pozwolą skuteczniej eliminować niedozwolone praktyki z rynku i ostrzegać o nieuczciwych działaniach przedsiębiorców.

Obowiązujące od stycznia 2015r. zmiany w prawie konkurencji zaowocowały m.in. skróceniem postępowań koncentracyjnych oraz przedłużeniem okresu przedawnienia praktyk ograniczających konkurencję, dzięki któremu możliwe będzie skuteczniejsze wykrywanie niedozwolonych porozumień między przedsiębiorcami.

Lepszej wykrywalności zmów i karteli służą też zmiany organizacyjne w pionie konkurencji UOKiK, wspierające działania analityczne i śledcze. Jedną z kwestii dyskutowanych w 2015r., także na forum europejskim, była ocena porozumień wertykalnych w kontekście ich wpływu na konkurencję. Temu zagadnieniu, ze szczególnym uwzględnieniem rynku e-commerce, poświęcono międzynarodowe seminarium zorganizowane przez UOKiK.

Rozwijający się sektor e-commerce jest ważny również w kontekście ochrony konsumentów. W grudniu 2015r. upłynęło 12 miesięcy funkcjonowania ustawy o prawach konsumenta¹⁰, która w istotny sposób dotyczy tego rynku, a w szczególności reguluje sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość. O swoich prawach w tym zakresie konsumenci mogli się dowiedzieć za sprawą kampanii informacyjnej prowadzonej przez UOKiK.

Rok 2015 przyniósł ponadto wspomnianą nowelizację ustawy okik. Zapewni ona skuteczniejszą ochronę konsumentów, zwłaszcza w sektorze finansowym, który w minionym roku stanowił jeden z priorytetów UOKiK. W tym kontekście warto wspomnieć o sukcesie, jakim było zakończenie 16 z 17 prowadzonych postępowań¹¹ wobec ubezpieczycieli oferujących polisy z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (ufk), którzy dobrowolnie zobowiązali się do zaniechania kwestionowanych praktyk.

W obszarze konsumenckim rok 2015 przyniósł również nowości w postaci zastosowania tzw. rekompensaty publicznej oraz wydania pierwszego ostrzeżenia konsumenckiego.

Podobnie jak w latach poprzednich, UOKiK konsekwentnie współpracował z innymi organami państwa w ramach sieci na rzecz konkurencji i konsumentów. Dzięki sieci możliwe są tworzenie skutecznych rozwiązań systemowych i szybsze eliminowanie szkodliwych praktyk.

Kontynuowano też budowanie partnerskich relacji z uczestnikami rynku, opartych na zasadzie otwartości i transparentności działań UOKiK, o czym świadczą m.in. wprowadzenie instytucji szczegółowego uzasadnienia zarzutów (SUZ) czy publikacja szeregu wyjaśnień dotyczących kwestii proceduralnych.

Poruszone w tym wstępie zagadnienia szerzej przedstawiono w przyjętej w 2015r. „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów”. Dokument w sposób systemowy opisuje najistotniejsze kwestie warunkujące funkcjonowanie obu tych obszarów w polskiej gospodarce.

⁹ Dz.U. 2015 poz. 1634.

¹⁰ Dz.U. 2014 poz. 827 ze zm.

¹¹ Ostatnie z 17 postępowań zakończono w 2016 r.

Kalendarium 2015

– wybrane wydarzenia i osiągnięcia

- 15.01 Zakończenie badania społecznego¹² dotyczącego znajomości produktów finansowych przez polskich konsumentów.
- 27.03 Pierwsze zastosowanie rekompensaty publicznej w orzecznictwie UOKiK, w ramach zakończonego postępowania wobec Canal+. Przedsiębiorca zobowiązał się m.in. do zwrotu określonej kwoty konsumentom w związku z nieuzasadnioną, jednostronną zmianą warunków umów dla klientów.
- 4.09 Wprowadzenie instytucji szczegółowego uzasadniania zarzutów w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jednocześnie opublikowano wyjaśnienia dotyczące tej nowej procedury.
- 16.09 Zgoda na koncentrację na rynku przewozów regionalnych. Wniosek koncentracyjny dotyczył przejęcia przez Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP) ponad 50 proc. udziałów w kapitale zakładowym Przewozów Regionalnych.
- 25.09 Nałożenie kary na PGNiG za niewykonanie postanowień decyzji dotyczącej usunięcia kwestionowanych przez UOKiK postanowień umownych, w stosunku do których zostało uprawdopodobnione, że mogły ograniczać konkurencję na rynku energetycznym.
- 7.10 Zakończenie postępowania wyjaśniającego w sprawie internetowych platform oferujących zakwaterowanie. W jego wyniku przedsiębiorcy dobrowolnie zrezygnowali ze stosowania zakwestionowanych przez UOKiK tzw. szerokich klauzul najwyższego uprzywilejowania.
- 26.11 Zgoda Komisji Europejskiej (KE) na rekompensatę dla Poczty Polskiej w ramach udzielonej pomocy publicznej. KE po raz pierwszy wydała zgodę na zastosowanie funduszu kompensacyjnego w sektorze pocztowym.
- 8.12 Wydanie decyzji dotyczących niedozwolonych porozumień ograniczających konkurencję na rynku dystrybucji zegarków. Zakończone postępowanie dotyczyło kilku marek, których wyłącznym dystrybutorem jest Swatch Group Polska.
- 28.12 Wydanie pierwszych decyzji wobec banków oferujących kredyty hipoteczne we frankach szwajcarskich (ING Bank Śląski oraz mBank). Zarzuty dotyczyły nieuwzględniania przez przedsiębiorców ujemnego oprocentowania.
- 30.12 Wydanie ostatniej w roku decyzji, dotyczącej ubezpieczycieli oferujących polisy ubezpieczeniowe z ufk. W 2015 r. zakończono łącznie 16 z 17 prowadzonych w tej sprawie postępowań. Przedsiębiorcy zobowiązali się do znacznego obniżenia opłat likwidacyjnych w istniejących umowach i wyeliminowania ich z nowych wzorców umownych.
- 30.12 Wydanie pierwszego ostrzeżenia w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Informacja dotyczyła przedsiębiorcy Invest-Net Braniewski Tomasz, który nie informował w sposób rzetelny o opłatach związanych z zamieszczeniem ogłoszeń na należących do niego stronach WWW.

¹² Badanie prowadzono na przełomie 2014 i 2015 r. W styczniu zrealizowano badanie ilościowe.

- 

18.01 Wejście w życie znowelizowanych przepisów ustawy oik w zakresie prawa antymonopolowego. Zmienione przepisy pozwoliły m.in. na skrócenie czasu postępowań dotyczących koncentracji i wydłużenie terminu przedawnienia praktyk ograniczających konkurencję.
- 

22.09 Przyjęcie „Polityki ochrony konkurencji i konsumentów” przez Radę Ministrów. Dokument dotyczy głównych celów systemu rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów oraz sposobów realizacji tych celów.
- 

28.09 Podpisanie przez prezydenta znowelizowanej ustawy oik w zakresie konsumenckim, której projekt został uprzednio przyjęty przez Sejm. Zmienione regulacje pozwolą m.in. skuteczniej chronić konsumentów na rynku finansowym.
- 

1.06 Zmiany organizacyjne w Departamencie Ochrony Konkurencji: oddzielenie działań strategicznych/analitycznych od operacyjnych, wzmocnienie działań śledczych.
- 

4.09 Wprowadzenie wewnętrznego komitetu ewaluacyjnego; zapewnienie spójności postępowań i decyzji z polityką oraz priorytetami UOKiK.
- 

5.01 Rozpoczęcie kampanii informacyjnej dotyczącej nowej ustawy o prawach konsumenta.
- 

16.01 Uruchomienie strony www.ustawa-antymonopolowa.uokik.gov.pl, wyjaśniającej podstawowe zmiany dotyczące przepisów w zakresie ochrony konkurencji w związku z nowelizacją ustawy oik.
- 

13.03 Debata „Jak powinny wyglądać dobre reklamy usług finansowych?”, zorganizowana z okazji Światowego Dnia Konsumenta.
- 

13.04 Sesja jubileuszowa z okazji 25-lecia UOKiK, towarzysząca 1. Polskiemu Kongresowi Prawa Konkurencji.
- 

27.04 Uruchomienie strony finanse.uokik.gov.pl, będącej kompendium wiedzy o sytuacji na rynku kredytów hipotecznych we franku szwajcarskim i rynku ubezpieczeń z ufk.
- 

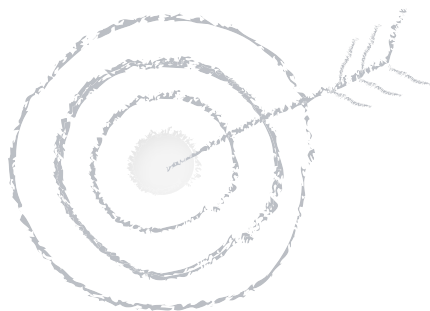
13.10 Międzynarodowe seminarium dotyczące porozumień wertykalnych, poświęcone sektorowi e-commerce.
- 

30.10 Uruchomienie bazy wyroków sądowych dotyczących decyzji UOKiK.
- 

29.12 Wydanie zaktualizowanych wyjaśnień dotyczących ustalania wysokości kar pieniężnych w sprawach związanych z naruszeniem zakazu praktyk ograniczających konkurencję – ostatniego dokumentu w ramach zbioru wytycznych opublikowanych przez UOKiK w 2015 r.



SPIS
TREŚCI



EDUKACJA
KLAUZULE
NIEDOZWOLONE

REGULACJE
BIZNES ADR

USTAWY

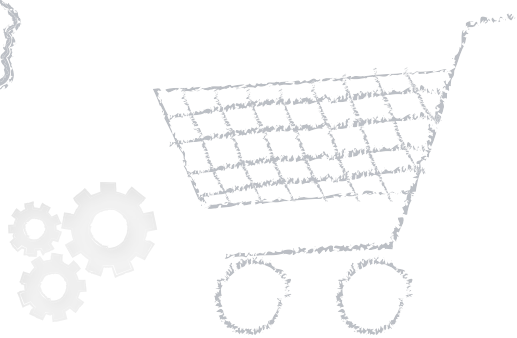
OCHRONA

KONKURENCJI

I KONSUMENTÓW



DECYZJE



HANDEL
BEZPIECZEŃSTWO

PRZEDSIĘBIORCY
PRZEPISY



SPIS TREŚCI

Rozdział 1. Misja w praktyce – „Polityka ochrony konkurencji i konsumentów”	10
1.1. Misja i wartości	10
1.2. Polityka ochrony konkurencji i konsumentów – podstawowe założenia i realizacja w 2015 r.	10
Rozdział 2. Ochrona konsumentów	14
2.1. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów	15
2.1.1. Kontrola wzorców umownych	17
2.1.2. Wybrane postępowania i decyzje dotyczące zbiorowych interesów konsumentów	18
2.2. Orzecznictwo sądowe w sprawach dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów	22
2.2.1. Przykłady orzecznictwa sądowego w sprawach decyzji UOKiK dotyczących praktyk ograniczających zbiorowe interesy konsumentów	22
2.3. Nadzór rynku i bezpieczeństwo produktów	24
2.3.1. Bezpieczeństwo produktów	24
2.3.2. System oceny zgodności	25
2.3.3. Nadzór nad Inspekcją Handlową	26
2.3.4. Laboratoria UOKiK	27
2.3.5. System kontroli jakości paliw	27
2.4. Współpraca z organizacjami konsumenckimi	28
Rozdział 3. Ochrona konkurencji	29
3.1. Praktyki ograniczające konkurencję	29
3.1.1. Wybrane decyzje i postępowania dotyczące praktyk ograniczających konkurencję	32
3.1.2. Program łagodzenia kar – <i>leniency</i> i <i>leniency plus</i>	35
3.1.3. Stosowanie unijnego prawa konkurencji	36
3.2. Kontrola koncentracji przedsiębiorców	36
3.2.1. Wybrane decyzje i postępowania w zakresie kontroli koncentracji	38
3.3. Orzecznictwo sądowe w sprawach dotyczących ochrony konkurencji	39
3.3.1. Przykłady orzecznictwa sądowego w sprawach decyzji UOKiK dotyczących ochrony konkurencji	40
3.4. Pomoc publiczna	42
3.4.1. Wybrane projekty opiniowane i notyfikowane przez UOKiK	43
Rozdział 4. Prace legislacyjne	44
4.1. Prace legislacyjne prowadzone z inicjatywy UOKiK	44
4.1.2. Udział w pracach legislacyjnych prowadzonych z inicjatywy innych instytucji	47
4.1.3. Udział UOKiK w pracach legislacyjnych prowadzonych w Unii Europejskiej	49
Rozdział 5. Badania społeczne i analizy rynku	50
5.1. Badania i analizy rynku	50
5.1.1. Wybrane badania i analizy rynku	50
5.2. Badania społeczne	51
5.2.1. Wybrane badania społeczne	51
Rozdział 6. Działalność informacyjno-edukacyjna	52
6.1. Kampanie i akcje informacyjne	52
6.2. Konferencje i wydarzenia w UOKiK	53
6.3. Konkursy i akcje promocyjne	54
6.4. Działalność wydawnicza	54
6.5. Współpraca z mediami	54
Rozdział 7. Współpraca międzynarodowa	56
7.1. Współpraca multilateralna	56
7.2. Współpraca bilateralna	61
7.3. Spotkania i konferencje międzynarodowe	61
Postscriptum	62
Struktura organizacyjna UOKiK	63

Rozdział 1.

Misja w praktyce – „Polityka ochrony konkurencji i konsumentów”

1.1. Misja i wartości

Misją UOKiK jest działanie na rzecz podnoszenia poziomu dobrobytu konsumenta poprzez skuteczną ochronę jego interesów i praw, a także wspieranie konkurencji służącej optymalizacji wzrostu gospodarczego oraz innowacyjności.

Misja umieszcza konsumenta w centrum uwagi UOKiK, gdyż konkurencja nie stanowi wartości samej w sobie. Jej ostatecznym beneficjentem jest zawsze konsument. Podkreślona w misji skuteczność ochrony konsumentów i rozwoju konkurencji opiera się m.in. na sprawności działań podejmowanych przez Urząd oraz otwartości na dialog z otoczeniem.

1.2. Polityka ochrony konkurencji i konsumentów – podstawowe założenia i realizacja w 2015 r.

Misja UOKiK i podstawowe wartości znalazły odzwierciedlenie w przyjętej we wrześniu 2015 r. „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów” (dalej „Polityka”)¹³. Po raz pierwszy połączono strategię ochrony konkurencji i konsumentów w jednym dokumencie, a tym samym podkreślono ich wspólny cel. Jest nim działanie na rzecz dobrobytu konsumentów i tworzenie warunków, w których efektywna konkurencja oznacza także uczciwe relacje przedsiębiorców z konsumentami. Zakłócenia konkurencji często przejawiają się właśnie naruszeniem interesów konsumentów.

Zgodnie z założeniami „Polityki” wszelkie działania UOKiK muszą być prowadzone w sposób przejrzysty, gwarantujący przestrzeganie sprawiedliwości proceduralnej i prawa do obrony.

Udoskonalanie systemu prawnego

Ważnym aspektem działalności UOKiK jest udział w procesie tworzenia prawa chroniącego konsumentów i wspierającego rozwój konkurencji.

Potrzeba wzmocnienia systemu ochrony konsumentów, zwłaszcza na rynku finansowym, znalazła odzwierciedlenie w prowadzonych z inicjatywy

UOKiK pracach nad nowelizacją części konsumenckiej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nowela była przedmiotem szerokich konsultacji społecznych. Zmienione we wrześniu 2015 r. prawo weszło w życie 17 kwietnia 2016 r. Wprowadza ono szereg usprawnień, m.in. nowy model kontroli wzorców umownych, decyzje tymczasowe w zakresie niedozwolonych praktyk wobec konsumentów, instytucję tajemniczego klienta, możliwość wyrażenia przez UOKiK poglądu istotnego w sprawie, bezpłatne publikowanie komunikatów i ostrzeżeń dla konsumentów. Niezwykle istotną kwestią jest określenie nowej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w zakresie nieuczciwej sprzedaży usług finansowych (więcej informacji: [rozdz. 2](#)).

Rok 2015 był także pierwszym rokiem funkcjonowania znowelizowanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie prawa antymonopolowego ([ustawa-antymonopolowa.uokik.gov.pl](#)). Pozwoliło to m.in. na skrócenie czasu postępowania w zakresie koncentracji, wydłużenie okresu przedawnienia praktyk ograniczających konkurencję, wprowadzenie *leniency plus* i dobrowolnego poddania się karze (więcej informacji: [rozdz. 3](#)).

Usprawnianie działań UOKiK

Udoskonalaniu przepisów prawa towarzyszą wysiłki zmierzające do zwiększenia efektywności UOKiK. Rok 2015 był pierwszym rokiem funkcjonowania zmienionej struktury organizacyjnej¹⁴, wprowadzającej klarowny podział na pionowy: ochrony konkurencji oraz konsumencki. Są one wspierane przez departamenty – pozostające do ich dyspozycji w zakresie kwestii prawnych, analizy ekonomicznej, mediów i komunikacji. Głównym obszarem udoskonaleń pracy Urzędu jest wzrost znaczenia analizy ekonomicznej w orzecznictwie UOKiK, zarówno w części antymonopolowej, jak i konsumenckiej. W 2015 r. wprowadzono zmiany organizacyjne w pionie konkurencji, które wzmocniły funkcje analityczne i działania śledcze Urzędu. Przyjęte rozwiązania – w szczególności

¹³ Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 22 września 2015 r.

¹⁴ Zmiany organizacyjne wprowadzono pod koniec 2014 r.

rozdzielenie funkcji operacyjno-dochodzeniowych i kompetencji strategiczno-analitycznych – pozwolą skuteczniej ścigać i zwalczać kartele oraz chronić konkurencję przed praktykami monopolistycznymi.

Zmianom organizacyjnym towarzyszyło wprowadzenie wewnętrznego systemu oceny jakości podejmowanych działań władczych. Powstał komitet ewaluacyjny usprawnia proces decyzyjny w UOKiK, a tym samym przyczynia się do poprawy spójności orzecznictwa i terminowości prowadzenia postępowań.

Budowanie sieci na rzecz ochrony konkurencji i konsumentów

Zgodnie z założeniami „Polityki” jednym z kluczowych elementów skutecznego systemu ochrony konkurencji i konsumentów jest budowanie **sieci na rzecz konkurencji i konsumentów**. Realizując to założenie, UOKiK kładzie nacisk na wymianę informacji oraz podejmowanie skoordynowanych działań odpowiednich organów w przypadku wykrycia zagrożeń. Podobnie jak w latach ubiegłych, UOKiK otrzymywał i analizował sygnały dotyczące możliwości naruszenia prawa konkurencji i praw konsumentów. W ramach współpracy instytucjonalnej takie sygnały otrzymywano m.in. od administracji samorządowej, Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Rzecznika Ubezpieczonych (obecnie: Rzecznika Finansowego), rzeczników konsumentów, organizacji konsumenckich, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Ministerstwa Edukacji Narodowej. Ponadto UOKiK kierował powiadomienia do innych instytucji, m.in. do Policji, Prokuratury Generalnej, Najwyższej Izby Kontroli, KNF, WIIH. Przykładem działań w ramach sieci jest także współpraca UOKiK z różnymi podmiotami w ramach akcji informacyjnych, mających na celu edukację konsumentów i przedsiębiorców w zakresie prawa ochrony konkurencji i konsumentów (więcej informacji: [rozdz. 6](#)).

Budowanie sieci odbywa się nie tylko na poziomie krajowym. UOKiK aktywnie uczestniczy w pracach instytucji Unii Europejskiej oraz międzynarodowych organizacji na rzecz ochrony konkurencji i konsumentów (więcej informacji: [rozdz. 7](#)).

Partnerskie relacje z uczestnikami rynku

Tworzeniu sieci towarzyszy kształtowanie nowego standardu w relacjach UOKiK z interesariuszami, w tym – z przedsiębiorcami. Otwartość na relacje z uczestnikami rynku budowana jest na różnych

etapach postępowania. Standardem w działaniach UOKiK stało się to, aby zawsze, gdy jest to uzasadnione, a nie ma ku temu przeszkód prawnych lub faktycznych, przedsiębiorca mógł zostać wysłuchany i przedstawić swoje racje w sposób względnie odformalizowany – poza trybem przewidzianym w przepisach prawa procesowego, w bezpośrednim kontakcie z pracownikiem prowadzącym postępowanie. Przedsiębiorca powinien w łatwy sposób uzyskać potrzebną informację w związku z prowadzonym postępowaniem. Określeniu zasad relacji rynku z Urzędem służyło wydanie dokumentu „Wyjaśnienia w sprawie **reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzecznictwymi Prezesa UOKiK**”.

Budowanie partnerskich relacji opiera się na otwartości UOKiK w kontaktach z otoczeniem, w tym – na przejrzystości działania. Znajduje również odzwierciedlenie w **negocjacyjnym modelu stosowania** prawa ochrony konkurencji i konsumentów, zakładającym wspólną wolę Urzędu i przedsiębiorcy do eliminacji kwestionowanego przez UOKiK działania. W praktyce założenie to realizowane jest w postaci wydawanych **decyzji zobowiązujących** (uwzględniających rozwiązanie zaproponowane przez przedsiębiorcę), wezwań do zmiany/eliminacji danych praktyk („**działania miękkie**”) i wspomnianej procedury **dobrowolnego poddania się karze**.

Politykę przejrzystości wzmacnia też wprowadzona w 2015 r. nowa procedura **szczegółowego uzasadnienia zarzutów** – jej stosowanie to efekt analizy postulatów przedsiębiorców. Uzasadnienie zarzutów jest stosowne do wszczętych po 1 września 2015 r. postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy. SUZ stanowi odpowiednik *Statement of Objections* stosowanego przez Komisję Europejską i inne europejskie organy ochrony konkurencji. Ma na celu podwyższenie standardów sprawiedliwości proceduralnej, w tym prawa do obrony.

Wyrazem dążenia do transparentności było także uruchomienie w 2015 r. **bazy wyroków sądowych**. Zawiera ona informacje dotyczące wszystkich rozstrzygnięć w sprawach odwołań od decyzji z zakresu praktyk ograniczających konkurencję, kontroli koncentracji, naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz w sprawach o uznanie klauzul za niedozwolone. W bazie początkowo znalazły się wyroki, które zapadły po 1 września 2015 r., jednak jest ona sukcesywnie uzupełniana

o wcześniejsze rozstrzygnięcia. System ten stanowi dopełnienie dotychczasowej **bazy decyzji Prezesa UOKiK**, z którą jest zintegrowany. Ponadto regularnie publikowane są komunikaty prasowe podsumowujące najważniejsze rozstrzygnięcia sądów w sprawach decyzji wydanych przez UOKiK – zarówno tych, w których sąd podtrzymał linię orzecniczą Urzędu, jak i tych, w których ją zweryfikował.

Zwiększeniu przejrzystości działań UOKiK służą również zamieszczane na stronie internetowej **wyjaśnienia i wytyczne** w zakresie rozwiązań proceduralnych i polityki informacyjnej Urzędu. Oprócz aktualizacji części wytycznych związanych ze zmianami w prawie w 2015 r. opracowano i udostępniono nowe dokumenty dotyczące zgłaszania zamiaru koncentracji, procedury dobrowolnego poddania się karze, szczegółowego uzasadnienia zarzutów, reguł kontaktów z przedsiębiorcami, informowania o wyrokach sądowych. Opublikowano wyjaśnienia odnoszące się do zasad publikowania informacji o wynikach badań rynku, co także było odpowiedzią na postulaty rynkowe.

W 2015 r. podjęto działania służące zwiększeniu przejrzystości mechanizmu pomocy publicznej. W tym zakresie prowadzono prace dotyczące budowy elektronicznego Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej (SUDOP)¹⁵ oraz zainicjowano – we współpracy z Ministerstwem Finansów – proces modernizacji systemu gromadzenia danych o udzielonej pomocy, czyli Systemu Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP).

Otwartość na wymianę wiedzy i doświadczeń oraz promowanie kultury *compliance*

W swoich działaniach UOKiK opiera się na wnioskach wypływających z dotychczasowej wiedzy i praktyki, a także z orzecnictwa krajowego. Istotne są również monitorowanie rozstrzygnięć podejmowanych przez organy w innych państwach i zaangażowanie we współpracę na forum międzynarodowym (więcej informacji: rozdz. 7).

Wymiana wiedzy prawnej i ekonomicznej oraz doświadczeń odbywa się ponadto przez promowanie przez UOKiK **zagadnień z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów** (*advocacy*). Służą temu projekty edukacyjne i informacyjne skierowane zarówno do konsumentów, jak i do przedsiębiorców.

W ramach działań *advocacy* UOKiK m.in. publikuje **teksty wystąpień i prezentacji** członków Kierownictwa, prowadzi akcje **edukacyjno-informacyjne** i tematyczne serwisy internetowe¹⁶, organizuje konferencje i konkursy, wydaje publikacje (więcej informacji: **rozdz. 6**).

Działalność informacyjna UOKiK ma na celu także zachęcanie przedsiębiorców do samoregulacji, która stanowi ważny element systemu ochrony konkurencji i konsumentów. W tym zakresie UOKiK promuje wdrażanie kultury *compliance*, czyli dążenia przedsiębiorstwa do zgodności z prawem w działaniach wszystkich osób zatrudnionych. Kultura *compliance* stanowi oddolny element kształtowania postaw uczciwego zachowania na rynku. Niezbędnym uzupełnieniem tego procesu jest ściganie naruszeń przez UOKiK, włącznie ze stosowaniem kar finansowych.

Działania Urzędu realizowane na podstawie „Polityki” są doceniane przez rynek, czego przykładem jest przyznanie UOKiK w listopadzie 2015 r. nagrody Polskiego Stowarzyszenia Prawników Przedsiębiorstw. W uzasadnieniu podkreślono konsekwentne stosowanie polityki otwartości, a także skuteczną promocję reguł *compliance* i dobrych wzorców biznesowych w polskich przedsiębiorstwach.

Realizacja celów strategicznych w 2015 r.

„Polityka ochrony konkurencji i konsumentów” jest realizowana w perspektywie średnio-okresowej. Założenia przyjęte w „Polityce” znajdują odzwierciedlenie w planach strategicznych UOKiK przyjmowanych na dany rok. Poniższe zestawienie dotyczy celów wyznaczonych na rok 2015 w odniesieniu do działań służących ich osiągnięciu.

¹⁵ Jeden z komponentów SUDOP został udostępniony użytkownikom 10.03.2016 r.

¹⁶ Strony internetowe: <http://ustawa-antymonopolowa.uokik.gov.pl/>; <https://finanse.uokik.gov.pl/>; <http://ezakupy.uokik.gov.pl/>; <http://www.prawakonsumenta.uokik.gov.pl/>.

Tabela 1. Realizacja planów strategicznych w 2015 r.

Cel	Realizacja działań zaplanowanych na 2015 r.
Zwiększenie poziomu ochrony konsumentów na rynku	Osiągnięto planowaną optymalizację wykorzystania narzędzi służących eliminacji nieprawidłowości występujących na rynku. Oprócz działań władczych (postępowania, decyzje) znowelizowano przepisy konsumenckie, prowadzono działania edukacyjno-informacyjne, działania miękkie i badania społeczne. Zrealizowano zakładany poziom przygotowań do wdrożenia systemu pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich (ADR). Zakończono konsultacje na temat założeń do ustawy o ADR, przyjętych przez Radę Ministrów w marcu 2015 r. Przeprowadzono planowaną kampanię informacyjną o nowym prawie konsumenckim. Opracowywano i upowszechniano informacje dotyczące wyników kontroli Inspekcji Handlowej, m.in. przez publikację komunikatów prasowych w tym zakresie i wspólne akcje medialne z instytucjami. Osiągnięto wyższy od zakładanego wskaźnik informowania o przeprowadzonych kontrolach na rynkach produktowych.
Zwiększenie transparentności działań UOKiK	Zaktualizowano część wytycznych i opublikowano nowe wyjaśnienia odnośnie do kwestii proceduralnych oraz polityki informacyjnej UOKiK. Znacznie skrócono czas postępowań dotyczących kontroli koncentracji – dzięki wprowadzeniu dwuetapowej procedury w tym zakresie i ograniczeniu (do miesiąca) czasu postępowań prowadzonych w pierwszej fazie.
Zwiększenie przejrzystości udzielonej pomocy publicznej	Osiągnięto wyższy niż zakładany stopień zaawansowania prac dotyczących budowy systemu udostępniania informacji o udzielonej pomocy publicznej SUDOP¹⁷. Dokonano analizy potrzeb w zakresie modernizacji Systemu Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej (SHRiMP). Umożliwia on przekazywanie do UOKiK – w jednolitej formie – sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz informacji o jej nieudzieleniu.
↔ zgodnie z zakładanym poziomem ↑ ponad zaplanowany poziom	

¹⁷ 2015/2016 – faza testowania systemu, który w marcu 2016 r. udostępniono użytkownikom.

Rozdział 2.

Ochrona konsumentów

Działania instytucji państwowych w ramach systemu ochrony konsumentów obejmują zarówno egzekwowanie prawa, jak i promowanie pożądanych postaw wśród przedsiębiorców.

Jednym z podstawowych zadań UOKiK jest eliminowanie naruszeń praw konsumentów.

Służą temu:

- prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i kontrola wzorców umów stosowanych w obrocie konsumenckim;
- monitorowanie systemu kontroli wyrobów pod kątem ich zgodności z zasadniczymi wymaganiami, sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem produktów oraz zarządzanie systemem monitorowania i kontroli jakości paliw – we współpracy z Inspekcją Handlową, która prowadzi kontrole.

Eliminacja naruszeń wiąże się z monitorowaniem przez UOKiK rynków produktów i usług oraz analizą sygnałów płynących z rynku, w tym skarg konsumentów. Dzięki temu możliwe staje się wytypowanie obszarów, w których sytuacja konsumentów

wymaga szczególnej uwagi Urzędu. Prowadzony jest ponadto monitoring mediów, zwłaszcza pod kątem reklam mogących wprowadzać w błąd.

Ważnym aspektem działalności UOKiK jest również współpraca z organizacjami konsumenckimi, m.in. ze Stowarzyszeniem Konsumentów Polskich oraz Federacją Konsumentów. Urząd współpracuje z Europejskim Centrum Konsumenckim i rzecznikami konsumentów, w tym z ich przedstawicielami, w ramach Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów. Rada jest organem opiniotawczo-doradczym Prezesa UOKiK.

Do pozostałych działań Urzędu, związanych z ochroną zarówno konsumentów, jak i konkurencji, należą: inicjatywa legislacyjna, akcje edukacyjno-informacyjne, badania społeczne oraz współpraca międzynarodowa. Kwestie te opisano w odrębnych rozdziałach.

**PRAKTYKI NARUSZAJĄCE
ZBIOROWE INTERESY
KONSUMENTÓW ORAZ
KONTROLE WZORCÓW
UMÓW (NIEDOZWOLONE
POSTANOWIENIA)**

**NADZÓR RYNKU,
BEZPIECZEŃSTWO PRODUKTÓW,
JAKOŚĆ PALIW – WE
WSPÓŁPRACY Z INSPEKCJĄ
HANDLOWĄ, KTÓRA
PROWADZI KONTROLE**

OCHRONA KONSUMENTÓW

**WSPÓŁPRACA
Z ORGANIZACJAMI
KONSUMENCKIMI,
RZECZNIKAMI
KONSUMENTÓW
I EUROPEJSKIM
CENTRUM
KONSUMENCKIM**

**ORZECZNICTWO
SĄDOWE**

2.1. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów to bezprawne działanie przedsiębiorcy, które co do zasady **dotyka potencjalnie nieograniczoną liczbę osób**. W 2015 r. UOKiK wszczął¹⁸ **106** postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz **473** postępowania wyjaśniające w tym zakresie.

Mniejsza niż w latach poprzednich liczba postępowań (tabela 2) i wydanych w związku z tym decyzji (tabela 3) związana jest z intensyfikacją **działań miękkich** prowadzonych przez UOKiK. Działania te obejmują wskazywanie najlepszych praktyk i wezwania do dokonania zmian.

Działania miękkie związane są z negocjacyjnym modelem stosowania prawa ochrony konsumentów (więcej informacji: rozdz. 1). Umożliwiają one egzekwowanie zasad uczciwości na rynku i eliminowanie naruszeń bez konieczności wszczynania postępowań przeciwko przedsiębiorcy.

W 2015 r. prowadzono **523** działania miękkie, a zakończono **357**, czyli trzykrotnie więcej niż w roku 2014. W zdecydowanej większości – 351 przypadków – działania te przyniosły oczekiwany skutek w postaci zastosowania się przedsiębiorcy do wskazań UOKiK.

Istnieje możliwość złożenia do UOKiK pisemnego zawiadomienia o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W 2015 r. do Urzędu wpłynęły **1473** takie zawiadomienia, z których **138** przyczyniło się do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie na podstawie zgłoszeń wszczęto **24** postępowania¹⁹ w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

W grudniu 2015 r. minął pierwszy rok funkcjonowania ustawy o prawach konsumenta, która w istotnym stopniu wpływa na warunki sprzedaży poza lokalem przedsiębiorcy i na odległość. UOKiK otrzymywał od konsumentów sygnały świadczące o nieprzestrzeganiu przez niektórych przedsiębiorców nowych regulacji w zakresie obowiązku uzyskania zgody na rozpoczęcie wykonywania usługi przed upływem 14 dni, a także zgody na każdą

dodatkową płatność. W 2016 r. UOKiK planuje działania kontrolne mające na celu sprawdzenie, czy przedsiębiorcy dostosowali się do nowych przepisów.

Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów mogą zakończyć się nakazem zaniechania kwestionowanych działań (decyzje stwierdzające stosowanie praktyki i nakazujące jej zaniechanie) albo dobrowolnym zobowiązaniem przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia naruszeniom (decyzje zobowiązujące). Decyzje zobowiązujące pełnią funkcję restytucyjną, czyli mają na celu przywrócenie właściwego stanu sprzed naruszenia. Wykonanie zobowiązania eliminuje niedozwolone praktyki lub ich skutki, musi być jednak zawsze adekwatne do zarzucanego naruszenia. Jest to rozwiązanie korzystne zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla interesu publicznego. Decyzje wydawane przez UOKiK mogą też zawierać element edukacyjno-informacyjny – za sprawą nakazu publikacji decyzji na stronie internetowej przedsiębiorcy.

Istnieje również możliwość nałożenia kary na przedsiębiorcę. W roku 2015 łączna kwota kar w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyniosła ponad **18,9** mln zł. Stosowanie kar finansowych pełni dwie funkcje – prewencyjną i represyjną – lecz w praktyce ich efekty mogą być ograniczone. Przede wszystkim przedsiębiorcy korzystają z możliwości odwołania się od decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK), który niejednokrotnie obniża wymiar kary. W latach 2013-2015 wysokość kar po orzeczeniach sądowych stanowiła ok. 40 proc. wysokości kar nałożonych przez UOKiK w tym czasie.

Kary nakładane na przedsiębiorcę nie rekompensują straty konsumenckiej powstałej w wyniku stosowania przez niego niedozwolonej praktyki. W związku z tym w 2015 r. UOKiK w swoim orzecznictwie zaczął uwzględniać nowe rozwiązanie – **rekompensatę publiczną**. Polega ona na tym, że wydając decyzję w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, określa się skutki usunięcia naruszenia, np. zwrot pieniędzy konsumentom, możliwość odzyskania składki ubezpieczeniowej czy bezpłatny dostęp do kanału telewizyjnego. Oznacza to realne korzyści dla konsumentów. Warto zauważyć, że forma rekompensaty może być tylko taka, jaki był zakres praktyki naruszającej prawa konsumentów. Środek ten

¹⁸ Wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów następuje wyłącznie z urzędu.

¹⁹ Podana liczba dotyczy postępowań wszczętych także na podstawie zawiadomień z lat poprzednich.

pełni jednocześnie funkcję represyjną, ponieważ wymaga od przedsiębiorcy poniesienia kosztów.

Rekompensata publiczna stanowi rodzaj **przysporzenia konsumenckiego**, czyli korzyści dla konsumenta wynikających z decyzji UOKiK. Obejmują one zarówno usunięcie dotychczasowych skutków

niedozwolonej praktyki, jak i samo wyeliminowanie szkodliwego działania, a dzięki temu – jego negatywnych efektów w przyszłości. Przykłady decyzji UOKiK uwzględniających przysporzenie konsumenckie, w tym rekompensatę publiczną, opisano w dalszej części rozdziału.

Tabela 2. Liczba postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, lata 2013–2015

2013	Liczba	2014	Liczba	2015	Liczba
Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym:	523	Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym:	401	Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym:	232
– wszczęte w 2013 r.	389	– wszczęte w 2014 r.	209	– wszczęte w 2015 r.	106
– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2013 r.	134	– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2014 r.	192	– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2015 r.	126
– zakończone w 2013 r.	333	– zakończone w 2014 r.	281	– zakończone w 2015 r.	145
Postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorcę²⁰, w tym:	40	Postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorcę²¹, w tym:	26	Postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorcę²², w tym:	21
– wszczęte w 2013 r.	21	– wszczęte w 2014 r.	22	– wszczęte w 2015 r.	13
– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2013 r.	19	– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2014 r.	4	– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2015 r.	8
– zakończone w 2013 r.	35	– zakończone w 2014 r.	19	– zakończone w 2015 r.	10
Postępowania wyjaśniające, w tym:	1103	Postępowania wyjaśniające, w tym:	872	Postępowania wyjaśniające, w tym:	754
– wszczęte w 2013 r.	746	– wszczęte w 2014 r.	543	– wszczęte w 2015 r.	473
– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2013 r.	357	– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2014 r.	329	– wszczęte w latach poprzednich, ale prowadzone w 2015 r.	281
– zakończone w 2013 r.	715	– zakończone w 2014 r.	481	– zakończone w 2015 r.	488

²⁰ Statystyka obejmuje postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorców za niewykonanie lub zwłokę w wykonaniu decyzji, za nieudzielenie UOKiK żądanych informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd, za brak współdziałania w toku kontroli.

²¹ Statystyka obejmuje postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorców za niewykonanie lub zwłokę w wykonaniu decyzji, za nieudzielenie UOKiK żądanych informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd, za brak współdziałania w toku kontroli.

²² Statystyka obejmuje postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorców za niewykonanie lub zwłokę w wykonaniu decyzji, za nieudzielenie UOKiK żądanych informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd, za brak współdziałania w toku kontroli.

Tabela 3. Liczba decyzji wydanych w latach 2013–2015

	2013	2014	2015
Decyzje o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nakazujące jej zaniechanie	98	53	24
Decyzje o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów stwierdzające jej zaniechanie	112	82	40
Decyzje zobowiązujące	116	142	80 ²³
Suma	326	277	144
Decyzje w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorcę ²⁴	26	17	8
Decyzje w sprawie umorzenia postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, w tym:	14	8	1
z powodu niestwierdzenia stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów	0	1	0
z innych powodów	14	7	1
Postępowania zakończone w drodze postanowienia	1	2	2

Oprócz prowadzenia postępowań i działań miękkich UOKiK ma możliwość wydania ostrzeżenia konsumenckiego²⁵, informującego o kwestionowanym zachowaniu przedsiębiorcy i jego prawdopodobnych skutkach. Ostrzeżenie jest publikowane, jeżeli z zebranych w postępowaniu informacji wynika szczególnie uzasadnione podejrzenie stosowania przez przedsiębiorcę nielegalnej praktyki, która może narazić szeroki krąg konsumentów na znaczne straty finansowe lub inne niekorzystne skutki. Ostrzeżenia są podawane do publicznej wiadomości, m.in. zamieszczane na stronie internetowej Urzędu. (Ostrzeżenie konsumenckie wydane w 2015 r. opisano szczegółowo w [pkt 1.2](#)).

2.1.1. Kontrola wzorców umownych

Jedną z niedozwolonych praktyk jest stosowanie w umowach z konsumentami wzorców zawierających **niedozwolone postanowienia**. Podobnie jak w latach poprzednich, UOKiK na bieżąco prowadzi kontrolę stosowanych przez przedsiębiorców wzorców umów pod kątem obecności postanowień tego rodzaju. W następstwie kontroli kierowano pozwy do SOKiK. Postanowienia umowne uznane prawomocnym wyrokiem tego sądu za niedozwolone były wpisywane do rejestru klauzul niedozwolonych, prowadzonego przez UOKiK.

W roku 2015 liczba klauzul uznanych przez SOKiK za niedozwolone i wpisanych do **rejestru klauzul abuzywnych** wyniosła 305, w tym 60 z powództwa UOKiK. Na podstawie przeprowadzonych kontroli wystosowano 202 wezwania do zmiany zakwestionowanych postanowień umownych. W 121 przypadkach podmioty dobrowolnie zastosowały się do wezwań.

W orzecznictwie i doktrynie istniały rozbieżności co do tego, czy uznanie za niedozwoloną klauzuli stosowanej przez jednego przedsiębiorcę oznacza, że nie może być ona stosowana w innych wzorcach umownych przez tego samego lub innego przedsiębiorcę. Kwestię tę wyjaśnił Sąd Najwyższy (SN) w orzeczeniu z listopada 2015 r.²⁶ Zgodnie ze stanowiskiem SN, jeżeli SOKiK wydał wyrok, w którym uznał postanowienie stosowane przez danego przedsiębiorcę za niedozwolone, nie jest konieczne wielokrotne pozywanie tego przedsiębiorcy za tę samą klauzulę. Dotyczy to również przypadków, w których zmieniła się jedynie forma językowa postanowienia. Klauzula nadal będzie abuzywna, jeśli zachowana została jej treść normatywna. Jeżeli sąd wydał wyrok, w którym stwierdził, że postanowienie stosowane przez konkretnego przedsiębiorcę jest niedozwolone, oraz zostało ono wpisane do rejestru, dotyczy to tylko konkretnego przedsiębiorcy i konsumentów, którzy zawarli z nim umowę przy wykorzystaniu kwestionowanego wzorca.

Rozbieżności rozstrzygnięte uchwałą SN były jedną z przesłanek do **zmiany modelu kontroli wzorców umownych**. Nowe regulacje w tym zakresie wprowadza znowelizowana ustawa

²³ Liczba dotyczy także decyzji, w których obok zobowiązania pojawiło się inne rozstrzygnięcie (np. stwierdzenie zaniechania).

²⁴ Statystyka obejmuje decyzje w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorców za niewykonanie lub zwłokę w wykonaniu decyzji, za nieudzielenie UOKiK żądanych informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd, za brak współdziałania w toku kontroli.

²⁵ Ostrzeżenia konsumenckie zostały wprowadzone przez znowelizowane przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które weszły w życie 18 stycznia 2015 r.

²⁶ Sygn. akt III CZP 17/15.

o ochronie konkurencji i konsumentów, która weszła w życie 17 kwietnia 2016 r. UOKiK uzyskał kompetencje w zakresie rozstrzygania o niedozwolonym charakterze postanowień wzorców umowy i zakazania ich dalszego wykorzystania. Decyzje UOKiK uznające postanowienie za niedozwolone będą mieć skutek tylko w stosunku do przedsiębiorcy, który je stosuje.

2.1.2. Wybrane postępowania i decyzje dotyczące zbiorowych interesów konsumentów

Monitoring rynku usług i produktów, a także wnioski z prowadzonych postępowań pozwalają na ustalenie priorytetowych obszarów działania UOKiK. W 2015 r. w centrum uwagi Urzędu znalazły się branże finansowa, energetyczna i telekomunikacyjna. UOKiK przyglądał się również transakcjom e-commerce, umożliwiającym m.in. zakup towaru lub usług za pośrednictwem internetu.

Rynek finansowy

Rynek usług finansowych jest jednym z głównych obszarów działania UOKiK – ze względu na wysoki poziom skomplikowania oferowanych produktów, co niesie za sobą zwiększone ryzyko zawarcia przez konsumenta niekorzystnej dla niego umowy, a w konsekwencji poniesienia strat materialnych. Przeciętny konsument nie ma wiedzy wystarczającej do prawidłowej oceny złożonych produktów, takich jak ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym czy kredyty hipoteczne denominowane w walutach obcych. W rezultacie może dochodzić do oferowania produktów niedostosowanych do możliwości lub potrzeb klienta (*misselling*). W związku z tym szczególnie istotne są kontrole sposobów oferowania i sprzedaży produktów inwestycyjnych, kredytów i pożyczek. Kluczową kwestią jest sprawdzanie, czy przedsiębiorcy wywiązują się z obowiązku jasnego, rzetelnego informowania o czynionych inwestycjach, potencjalnym ryzyku, przeznaczeniu powierzonych środków i sposobie, w jaki zostaną one zabezpieczone.

Produkty są także analizowane przez zespół ekonomistów UOKiK, w szczególności pod kątem prawidłowości kalkulacji rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO) – wskaźnika umożliwiającego porównywanie całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego.

Ubezpieczenia – przysporzenie konsumenckie na przykładzie decyzji dotyczących polis z ufk

W 2015 r. UOKiK kontynuował działania z roku poprzedniego odnoszące się do polis z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Sposób ich oferowania klientom może stanowić przykład nieuczciwej sprzedaży (*misselling*), gdyż często przedstawiano je jako bezpieczny i atrakcyjny produkt inwestycyjny osobom, które chciały założyć zwykłą lokatę. Konsumentów nie mieli świadomości, że mogą utracić znaczną część środków, jeżeli będą chcieli się wycofać (opłaty likwidacyjne).

UOKiK zarzucił 17 towarzystwom ubezpieczeniowym oferującym polisy z ufk, że opłaty likwidacyjne zawarte we wzorcach umownych przerzucają na konsumentów koszty początkowe zawarcia ubezpieczenia – głównie wynagrodzenie pośredników ubezpieczeniowych. W ocenie Urzędu powinny one obciążać w głównej mierze ubezpieczycieli, a ich poniesienie stanowi zwyczajne ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej. W roku 2015 UOKiK wydał decyzje zobowiązujące wobec 16 ubezpieczycieli. Były to: Allianz²⁷, Aviva²⁸, Nationale Nederlanden²⁹, MetLife³⁰, PKO Życie (d. Nordea Życie)³¹, PZU Życie³², Axa³³, Europa³⁴, Pramerica Życie³⁵, Sopockie TUŃ Ergo Hestia³⁶, UNIQA TUŃ³⁷, TUŃ WARTA³⁸, Aegon³⁹, Compensa⁴⁰, Generali⁴¹ i Open Life⁴². Ubezpieczyciele dobrowolnie zobowiązali się do znaczącego obniżenia opłat likwidacyjnych w istniejących umowach i wyeliminowania tych opłat z nowych wzorców umownych. UOKiK będzie monitorował wykonanie decyzji na podstawie sprawozdań złożonych przez ubezpieczycieli.

²⁷ Decyzja RKT-10/2015.

²⁸ Decyzja RBG-11/2015.

²⁹ Decyzja RKR-10/2015.

³⁰ Decyzja RLO-8/2015.

³¹ Decyzja RLU-4/2015.

³² Decyzja RPZ-11/2015.

³³ Decyzja RWR-18/2015.

³⁴ Decyzja RKT-11/2015.

³⁵ Decyzja RPZ-12/2015.

³⁶ Decyzja RGD-6/2015.

³⁷ Decyzja RGD-7/2015.

³⁸ Decyzja RWR-22/2015.

³⁹ Decyzja RBG-14/2015.

⁴⁰ Decyzja RBG-15/2015.

⁴¹ Decyzja RLO-12/2015.

⁴² Decyzja RKT-20/2015.

Postępowania dotyczące ufk stanowią przykład realizacji idei sieci na rzecz ochrony konsumentów. Przygotowując decyzje, UOKiK ściśle współpracował z KNF, Rzecznikiem Ubezpieczonych (obecnie Rzecznik Finansowy) i przedsiębiorcami.

Korzyści dla konsumentów (przysporzenie konsumentom) związane z decyzjami dotyczącymi produktów z ufk wynikają z obniżenia poziomu opłat ponoszonych w związku z wcześniejszym rozwiązaniem umowy. Gdyby wszystkie umowy objęte decyzjami zobowiązaniowymi⁴³ zostały rozwiązane obecnie, konsumenci zapłaciliby ok. 1,16 mld zł (tj. 60 proc.) mniej niż przy uwzględnieniu uprzednio obowiązujących stawek. W przeliczeniu na klienta średnia opłata likwidacyjna spadła z poziomu 3128 do 1229 zł. W praktyce większość klientów nie wypowiada umów, w związku z czym bezpośrednie korzyści z obniżki opłat odczują tylko osoby z umów rezygnujące. Przy założeniu, że odsetek odstąpień od umów utrzyma się na poziomie z lat 2010-2014, można oczekiwać, iż bezpośrednie korzyści dla konsumentów z tytułu wejścia w życie zobowiązań ubezpieczycieli wyniosą ok. 48,3 mln zł w pierwszym roku obowiązywania decyzji. Jeśli odsetek odstąpień wzrośnie, korzyści te proporcjonalnie się zwiększą.

Bankowość – kredyty hipoteczne we frankach szwajcarskich

W styczniu 2015 r. UOKiK wszczął postępowania wyjaśniające, którymi objęto wszystkie banki oferujące kredyty hipoteczne we frankach szwajcarskich. Działania Urzędu miały związek z umocnieniem się franka szwajcarskiego wobec złotego, które nastąpiło na początku 2015 r. i miało wpływ na wzrost wysokości rat kredytów hipotecznych w CHF. Równoległe spadła poniżej zera wartość wskaźnika LIBOR, uwzględnianego przy obliczaniu oprocentowania tych kredytów, co z kolei powinno spowodować obniżenie wysokości rat. Z sygnałów docierających do UOKiK wynikało, że nie wszystkie banki uwzględniały ujemne oprocentowanie, choć w umowach kredytowych sposób ustalania oprocentowania określony został jako suma stawki bazowej LIBOR i marży kredytu. Dlatego w ramach prowadzonych postępowań wyjaśniających zapytano instytucje finansowe o ich praktyki w tym zakresie. Zestawienie

ilustrujące odpowiedzi banków zostało udostępnione na stronie www.finance.uokik.gov.pl.

W 2015 r. wydano dwie pierwsze decyzje dotyczące nieuwzględniania ujemnego oprocentowania przez ING Bank Śląski⁴⁴ oraz mBank⁴⁵. ING Bank Śląski dobrowolnie zobowiązał się do zmiany praktyk, w tym – do wzięcia pod uwagę ujemnego oprocentowania kredytów, przeliczenia stosowanego oprocentowania i oddania klientom kwoty wynikającej z różnicy między dotychczasowym oprocentowaniem a tym, które uwzględnia obniżony LIBOR. Jednym ze zobowiązań było również poinformowanie klientów o podjętych działaniach.

mBank nie uwzględnił ujemnego oprocentowania kredytów hipotecznych w CHF, więc UOKiK nakazał zaniechanie stosowania tej praktyki. Ponadto na mBank nałożono obowiązek usunięcia skutków naruszenia: kredytobiorcom ma zostać zwrócona kwota wynikająca z przeliczenia oprocentowania przyjmującego wartość ujemną. Za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów na przedsiębiorcę nałożono karę w wysokości ponad 6,5 mln zł. mBank odwołał się od tej decyzji do SOKiK. Obydwa banki zobowiązano do opublikowania decyzji UOKiK na ich stronach internetowych.

Reklamy kredytów konsumenckich

W listopadzie i grudniu 2014 r. UOKiK przeprowadził kontrolę reklam kredytów przedsięwziętych oferowanych przez 28 instytucji finansowych (o sprawie wspomniano w „Sprawozdaniu z działalności UOKiK za 2014 rok”). W wyniku dokonanej analizy przekazów marketingowych, emitowanych m.in. w radiu i telewizji, w roku 2015 prowadzono i zakończono 9 postępowań⁴⁶. W wydanych decyzjach najczęściej stwierdzano naruszenie obowiązku informacyjnego, wynikającego z ustawy o kredycie konsumenckim. Konsument oglądający reklamy nie był informowany m.in. o stopie oprocentowania kredytu wraz z wyszczególnieniem opłat, kwocie odsetek, całkowitej kwocie do zapłaty, rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania. Niekiedy informacje te były przekazywane w sposób nieczytelny. Stwierdzono również reklamowanie kredytów jako udzielanych bez prowizji, podczas gdy w rzeczywistości była ona pobierana. Innym naruszeniem to informowanie o produkcie oprocentowanym na 0 proc., choć w okresie emisji reklamy taki produkt był dla konsumentów niedostępny.

⁴⁴ Decyzja DDK-21/2015.

⁴⁵ Decyzja DDK-20/2015.

⁴⁶ Decyzje: RKR-14/2015; RBG-13/2015; RLO-10/2015; RKT-15/2015; RKT-17/2015; RKR-15/2015; RKT-16/2015; RWR-24/2015; RWA-29/2015.

⁴³ Dotyczy 16 decyzji wydanych w 2015 r.

Wonga.pl zostało zobowiązane do usunięcia trwałych skutków praktyki przez zwrócenie 10 zł (kosztów pierwszej pożyczki) konsumentom, którzy zawarli umowy w okresie emisji kwestionowanych reklam. Z kolei Alior Bank zobowiązano do listownego poinformowania konsumentów o decyzji UOKiK oraz o możliwości rezygnacji z zawartego ubezpieczenia i zwrotu całości składki ubezpieczeniowej. Na Idea Bank SA nałożono karę pieniężną w łącznej wysokości ponad 400 tys. zł, biorąc pod uwagę m.in. ocenę szkodliwości naruszenia, a na Tempo Finanse – karę 12 tys. zł. Obydwaj przedsiębiorcy odwołali się od decyzji UOKiK, podobnie jak Vivus Finance. W tym ostatnim przypadku przedsiębiorcy nakazano m.in. publikację oświadczenia informującego o decyzji Prezesa UOKiK w jednym wydaniu papierowym i wydaniu internetowym trzech dzienników ogólnopolskich o nakładzie co najmniej 100 tys. egz.

Rynek telekomunikacyjny

Rynek telekomunikacyjny był jednym z pierwszych obszarów, w których przypadku w orzecznictwie UOKiK zastosowano tzw. rekompensatę publiczną. Uwzględniono ją w decyzjach dotyczących następujących przedsiębiorców: P4 – operatora sieci Play, Canal+, T-Mobile Polska, a także Multimedia Polska. Prowadzone postępowania dotyczyły jednostronnej zmiany warunków umów dla konsumentów: podwyższenia abonamentu lub zmiany jego zakresu. We wszystkich trzech przypadkach rekompensata publiczna oznaczała zwrot określonej kwoty konsumentom bądź zapewnienie im pewnych korzyści (np. dostępu do dodatkowego kanału telewizyjnego).

W decyzji wobec T-Mobile Polska⁴⁷ UOKiK stwierdził naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w związku z bezpodstawną podwyżką abonamentu. Klienci mogli zgodzić się na nowe warunki, zrezygnować z usług albo skorzystać z jeszcze innej oferty proponowanej przez przedsiębiorcę. Zdaniem UOKiK T-Mobile wprowadził abonentów w błąd. Zawarte z nimi umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych nie dawały podstaw do dokonania takiej zmiany, gdyż nie zawierały stosownej klauzuli modyfikacyjnej. Ponadto jednostronna zmiana warunków umowy naruszała dobre obyczaje, ponieważ dotyczyła istotnej kwestii: wysokości abonamentu. Przedsiębiorcę zobowiązano do usunięcia skutków zmiany niekorzystnej dla klientów – w formie rekompensaty publicznej. Każdy konsument,

który dostał informację o jednostronnej zmianie wysokości abonamentu, po uprawomocnieniu się decyzji powinien otrzymać 65 zł rekompensaty, niezależnie od tego, czy zgodził się na nowe warunki umowy, czy też zrezygnował z usług. Na operatora został nałożony obowiązek opublikowania decyzji na jego stronie internetowej. Urząd nałożył też karę w wysokości ponad 4,5 mln zł. T-Mobile odwołał się od decyzji do SOKiK.

Inne postępowanie dotyczyło podwyżki abonamentu za dostęp do kanałów telewizji satelitarnej przez Canal+ (następnie: ITI Neovision S.A.). W przypadku braku akceptacji nowych warunków przez konsumenta umowa miała zostać zakończona. UOKiK stwierdził, że przedsiębiorca mógł naruszyć zasadę dotrzymywania umów oraz narazić konsumentów na niewygodę i straty związane z ponoszeniem nieprzewidzianych opłat, zmianą usługodawcy, kosztami zakupu i instalacji. Operator dobrowolnie⁴⁸ zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do usunięcia skutków zakwestionowanej praktyki. Klientom, którzy nadal korzystali z telewizji, powinny zostać zaoferowane darmowe usługi, a byłym abonentom – zawarcie umowy na specjalnych warunkach albo zwrot 43,16 zł w gotówce.

Kolejnym przykładem orzecznictwa uwzględniającego rekompensatę publiczną jest decyzja⁴⁹ z października 2015 r. w sprawie P4. Operator sieci Play dokonał jednostronnej zmiany umów zawartych w ramach oferty Formuła Europa Unlimited, likwidując bezpłatne połączenia przychodzące w roamingu w strefie euro. Urząd przyjął zobowiązanie przedsiębiorcy do zaoferowania konsumentom rekompensaty publicznej. Abonenci, których dotyczyła zakwestionowana praktyka, otrzymają m.in. możliwość skorzystania z oferty połączeń, SMS-ów i pakietów transmisji danych do wykorzystania w roamingu w UE. Posiadacze kart przedpłaconych będą mogli uzyskać doładowanie konta, a byli klienci spółki – zwrot 95 zł lub 180,50 zł, w zależności od zawartych umów. Spółka Multimedia Polska w umowach z abonentami gwarantowała jedynie liczbę programów objętych danym pakietem, bez uwzględnienia jego konkretnej zawartości. W związku z tym odmawiano klientowi prawa do niezaakceptowania zmian programowych i wypowiedzenia umowy bez ponoszenia kosztów, w przypadku gdy utrzymał on odpowiednią liczbę kanałów telewizyjnych w ramach pakietu.

⁴⁷ Decyzja DDK-28/2015.

⁴⁸ Decyzja DDK-2/2015.

⁴⁹ Decyzja DDK-14/2015.

Za tę praktykę na Multimedia Polska nałożono karę w wysokości ponad 4,81 mln zł⁵⁰. Ponadto zgodnie z decyzją UOKiK byli klienci spółki, którzy w związku ze zmianami programowymi rozwiązali umowę i zwrócili przedsiębiorcy ulgę przyznaną za zawarcie umowy na czas określony, powinni otrzymać zwrot pobranych kwot. Jednocześnie zobowiązano przedsiębiorcę do poinformowania pozostałych abonentów dotkniętych zmianami programowymi o przysługującym im prawie do rozwiązania umowy bez ponoszenia kosztów w razie jednostronnej zmiany oferty programowej przez operatora. Od decyzji złożono odwołanie do SOKiK.

Rynek energetyczny

Liberalizacja rynku sprzedaży energii elektrycznej pozytywnie wpłynęła na wzrost konkurencji między dostawcami, ale też uruchomiła mechanizmy, których efekty nie zawsze są pozytywnie postrzegane przez konsumentów (nieuczciwa walka o klienta, oferowanie nowych, nieznanych dotychczas produktów, niezrozumiałych dla odbiorców).

Po analizie skarg otrzymywanych od konsumentów UOKiK w lipcu i sierpniu wszczął postępowania przeciwko trzem sprzedawcom energii elektrycznej. Były to firmy: Polska Energetyka Pro, Novum i Energetyczne Centrum. Przedsiębiorcy zawierali umowy poza lokalem przedsiębiorstwa.

Jak wynika ze skarg konsumentów, przedstawiciele tych firm wprowadzali klientów w błąd, podając się za dotychczasowych dostawców usług, oraz naruszali obowiązki informacyjne wynikające z przepisów dotyczących zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość.

Przedstawione przykłady dotyczą rynku energetycznego, przy czym warto podkreślić, że analogiczne praktyki firma Novum stosowała już wcześniej, gdy działała na rynku telekomunikacyjnym. Została za to ukarana przez UOKiK w grudniu 2015 r. W decyzji⁵¹ opisano kilka sposobów wprowadzania klientów w błąd, m.in. sugerowanie, że przedstawiciel reprezentuje dotychczasowego operatora. Firma Novum złożyła odwołanie od decyzji.

Rynek e-commerce

Pierwsze ostrzeżenie konsumenckie, wydane przez UOKiK w 2015 r., dotyczyło przedsiębiorcy oferującego za pośrednictwem internetu usługę

zamieszczania ogłoszeń na należących do niego stronach WWW.

Do UOKiK docierały liczne skargi konsumentów i rzeczników konsumentów dotyczące praktyk stosowanych przez właściciela firmy Invest-Net Braniewski Tomasz w Warszawie. Przedsiębiorca prowadził strony internetowe⁵² umożliwiające zamieszczanie ogłoszeń o nieruchomościach w określonych portalach. Zamawiając usługę, klienci musieli wypełnić formularz internetowy, zaakceptować regulamin i wybrać przycisk „Zgłoś ofertę”. Po zamieszczeniu ogłoszenia, zgodnie z informacjami zawartymi na stronie, miał nastąpić bezpłatny 3-miesięczny okres testowania usługi. Konsument nie był jednak informowany w należyty sposób, że po 3 bezpłatnych miesiącach usługa staje się odpłatna (opłata za każdy kolejny miesiąc: ok. 500 zł). Dowiadywali się o tym dopiero z otrzymywanych wezwań do zapłaty. Co więcej, nie mieli możliwości natychmiastowej rezygnacji z usług, ponieważ ustalony okres wypowiedzenia trwał od 1 do 3 miesięcy w zależności od umowy.

Wezwania kierowane przez przedsiębiorcę w większości przypadków nie miały jednak mocy prawnej. Skuteczne zawarcie umowy przez internet następuje bowiem wyłącznie w sytuacji, gdy przycisk służący do zgłoszenia zamówienia opatrzony jest jednoznaczną informacją o tym, że zawierana umowa będzie odpłatna, co nie miało miejsca w przypadku tego przedsiębiorcy. UOKiK w trakcie prowadzonego postępowania wydał ostrzeżenie dotyczące opisanej praktyki. Postępowanie nie zostało zakończone w 2015 r.⁵³

Rynek motoryzacyjny

W ramach ochrony polskich konsumentów UOKiK reaguje również na sygnały o charakterze globalnym.

W październiku 2015 r. Urząd wszczął postępowanie wyjaśniające w związku z ujawnieniem manipulowania wskaźnikami emisji spalin w samochodach koncernu Volkswagen. UOKiK wezwał Volkswagen Group Polska do przekazania informacji niezbędnych do ustalenia, czy istnieją podstawy do postawienia zarzutu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Na bieżąco analizowany jest przebieg działań naprawczych prowadzonych przez firmę. Volkswagen potwierdził wprowadzenie na polski rynek ok. 140 tys. pojazdów z systemem manipulującym poziomem

⁵⁰ Decyzja DDK-30/2015.

⁵¹ Decyzja DDK-29/2015.

⁵² Prowadzone przez przedsiębiorcę strony internetowe to: ale-gratka.pl, ale-gratka.com, alegratka.eu, bez-posrednikow.pl, ofertynet.com.pl, top-gratka.pl.

⁵³ Stan na 14.03.2016 r. – postępowanie w toku.

emisji spalin. UOKiK zweryfikuje sposób rozpatrywania przez sprzedawców reklamacji z tytułu rękojmi składanych w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami dotyczącymi emisji spalin.

2.2. Orzecznictwo sądowe w sprawach dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów

W 2015 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał 65 wyroków dotyczących odwołań od decyzji UOKiK w sprawach naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Sąd Apelacyjny (SA) w Warszawie wydał 44 takie orzeczenia, a Sąd Najwyższy (SN) – 4. W 42 przypadkach SOKiK oddalił odwołania przedsiębiorców, w 7 zmienił rozstrzygnięcie, a w 16 uchylił decyzję UOKiK⁵⁴.

Przyszłość (POBP). UOKiK stwierdził, że ulotki wprowadzały konsumentów w błąd co do ryzyk związanych z reklamowanymi produktami finansowymi – wyeksponowano korzyści, natomiast wyjaśnienia mówiące o możliwości utraty oszczędności sformułowano niejasno i zapisano zbyt małą czcionką. Kara nałożona na bank za wprowadzanie konsumentów w błąd wyniosła ponad 1 mln zł. Nakazano również publikację decyzji na stronie internetowej przedsiębiorcy.

Rozstrzygnięcie UOKiK zostało podtrzymane przez SOKiK, który w uzasadnieniu swojego wyroku podkreślił obowiązki informacyjne banków – wynikające z zaufania konsumentów do tych instytucji. Zdaniem sądu bank powinien przynajmniej w takim samym stopniu informować

Tabela 4. Statystyka wyroków w sprawach naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w latach 2013-2015

	SOKiK	SA w Warszawie	SN
Wyroki wydane w 2013 r.	77	30	1
Wyroki wydane w 2014 r.	113	34	1
Wyroki wydane w 2015 r.	65	44	4

Tabela 5. Sentencje wyroków SOKiK w sprawach dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w latach 2013-2015

	2013		2014		2015	
Sentencje wyroków SOKiK	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Uchylenie decyzji UOKiK	6	8	13	11,5	16	25
Zmiana decyzji UOKiK	12	15	26	23	7	11
Oddalenie odwołania przedsiębiorcy	59	77	74	65,5	42	64 ⁵⁵

2.2.1. Przykłady orzecznictwa sądowego w sprawach decyzji UOKiK dotyczących praktyk ograniczających zbiorowe interesy konsumentów

Wyrok SOKiK z 5 listopada 2015 r. w sprawie z odwołania Getin Noble Banku od decyzji UOKiK⁵⁶

Decyzja UOKiK wydana w 2013 r.⁵⁷ w sprawie Getin Noble Banku dotyczyła ulotek reklamujących grupowe ubezpieczenia na życie i dożycie z ufk: Lucro oraz Plan Oszczędnościowy Bezpieczna

o zagrożeniach związanych z reklamowanym produktem i o potencjalnych korzyściach, gdyż przeciętny konsument nie ma wystarczającej wiedzy na temat skomplikowanych produktów na rynku usług finansowych.

Wyrok SOKiK z 19 listopada 2015 r. w sprawie z odwołania Funduszu Hipotecznego DOM od decyzji UOKiK⁵⁸

SOKiK w całości oddalił odwołanie Funduszu Hipotecznego DOM od decyzji UOKiK z 2013 r. w sprawie tzw. renty dożywotniej⁵⁹. UOKiK stwierdził, że spółka akcyjna Fundusz Hipoteczny DOM wprowadzała konsumentów w błąd, przedstawiając warunki umowy jako atrakcyjniejsze niż w rzeczywistości. Na stronie internetowej zamieściła m.in.

⁵⁴ Rozstrzygnięcia, które zapadły po 1 września 2015 r., są zamieszczone w [bazie wyroków sądowych](#).

⁵⁵ Od 2014 r. zmniejszył się udział wyroków oddalających odwołania przedsiębiorców. Jest to związane ze zmianą orzecznictwa SOKiK w zakresie niedozwolonych postanowień umownych. Kwestię tę szerzej opisano w punkcie 1.1 – *Kontrola wzorców umownych*.

⁵⁶ Sygn. akt XVII AmA 83/14.

⁵⁷ Decyzja RKT-54/2013.

⁵⁸ Sygn. akt XVII AmA 108/14.

⁵⁹ Decyzja RWA-38/2013.

sugestię, że niezależnie od wypłacanej konsumentowi renty fundusz będzie także regulował czynsz za przejmowaną nieruchomość. W rzeczywistości był on opłacany z przyznanej seniorowi renty hipotecznej, co zmniejszało kwotę bezpośrednio przekazywaną klientom. SOKiK zwrócił uwagę, że wprowadzonych w błąd mogło zostać wiele osób – ze względu na niską zamożność polskich emerytów liczna ich grupa mogła być zainteresowana ofertą renty dożywotniej.

Wyrok SOKiK z 27 grudnia 2015 r. w sprawie z odwołania Aegon TUNŻ od decyzji UOKiK⁶⁰

Wyrok SOKiK dotyczył decyzji UOKiK wydanej w 2014 r.⁶¹ w sprawie Aegon Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie odnośnie do polis na życie z ufk. UOKiK uznał, że ubezpieczyciel wprowadzał klientów w błąd, informując o zmianie sposobu naliczania opłaty likwidacyjnej. Pierwotne postanowienie dotyczące tej opłaty zostało uznane przez SOKiK za niedozwolone i zamieszczone w rejestrze klauzul niedozwolonych. Aegon jednostronnie narzucił klientom zmianę umowy na podstawie wewnętrznej uchwały zarządu. Tymczasem zgodnie z prawem taka zmiana jest możliwa jedynie za zgodą obu stron. UOKiK nakazał spółce zaniechanie nieuczciwej praktyki i nałożył karę pieniężną w wysokości blisko 23,5 mln zł. SOKiK oddalił odwołanie towarzystwa ubezpieczeniowego i podtrzymał decyzję. W ustnym uzasadnieniu wskazał m.in., że przepisy prawa, które Aegon naruszył, są jednoznaczne, a chęć przerzucenia części strat na konsumentów i obawa, że na podstawie zaproponowanego aneksu konsumenci wypowiadaliby bezkosztowo umowy, nie uzasadniają stosowania praktyk sprzecznych z prawem.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z 8 lipca 2015 r. w sprawie z odwołania Polskiego Związku Firm Deweloperskich⁶²

Wyrok SA dotyczy decyzji UOKiK⁶³ z 2010 r. stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów przez Polski Związek Firm Deweloperskich. UOKiK zakwestionował niektóre postanowienia ujęte w katalogu dobrych praktyk związku, zawierającym wytyczne odnośnie do wzorców umownych stosowanych przez deweloperów. Wątpliwości wzbudziła m.in. klauzula zastrzegająca, że konsumentowi nie przysługuje prawo odstąpienia od umowy, jeśli metraż lokalu



oddanego do użytku nie różni się od określonego w kontrakcie o więcej niż 2 proc. UOKiK nie zakwestionował wysokości procentowej, ale przede wszystkim skutki prawne umieszczenia tego typu klauzul we wzorcach umów. Do wspomnianych skutków należą: brak możliwości dokonania między stronami umowy rozliczenia różnic w cenie będących skutkiem różnicy w powierzchni projektowanej i powykonawczej lokalu, uniemożliwienie konsumentom odstąpienia od umowy w przypadku wzrostu ceny wynikającego ze zwiększenia powierzchni mieszkania, obciążenie ryzykiem nienależytego wykonania umowy tylko klienta.

Stanowisko UOKiK zostało podtrzymane zarówno przez SOKiK⁶⁴, jak i przez SA⁶⁵. Po skardze kasacyjnej Sąd Najwyższy⁶⁶ uchylił wyrok SA i zwrócił sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wskazał przy tym m.in., że postanowienia kodeksu dobrych praktyk nie mogą być oceniane tak jak klauzule we wzorcach umów. Sąd Apelacyjny wskazał, że rozstrzygnięcie SN miało wpływ na jego wyrok. Zdaniem SA kwestionowane postanowienia katalogu dobrych praktyk nie są sprzeczne z prawem i dobrymi obyczajami.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z 24 listopada 2015 r. w sprawie z odwołania Samsunga⁶⁷

W decyzji⁶⁸ z 2013 r. UOKiK stwierdził, że kampania reklamowa telewizorów spółki – naśladująca rządowe przekazy informacyjne dotyczące cyfryzacji – wprowadzała konsumentów w błąd. Wykorzystanie elementów charakterystycznych dla akcji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC) mogło sugerować konsumentom, że komercyjna oferta Samsunga jest częścią rządowej kampanii informacyjnej. Zdaniem UOKiK mogło to wpłynąć

⁶⁰ Sygn. akt XVII Ama 165/14.

⁶¹ Decyzja RBG-30/2014; postępowanie przeciw Aegon opisano w Sprawozdaniu z działalności UOKiK za 2014 rok.

⁶² Sygn. akt VI ACa 831/15.

⁶³ Decyzja DDK-17/2010.

⁶⁴ Sygn. akt XVII AmA 44/11.

⁶⁵ Sygn. akt VI ACa 761/13.

⁶⁶ Sygn. akt III SK 47/14.

⁶⁷ Sygn. akt VI ACa 1725/14.

⁶⁸ Decyzja DDK-2/2013.

na decyzję o zakupie produktu. Decyzja Urzędu została podtrzymana przez SOKiK⁶⁹, a następnie uchylona przez SA. Uznano, że konsumenci byli na tyle świadomi, że nie uważali reklamy za realną kontynuację akcji MAiC, a zatem nie zostali wprowadzeni w błąd. Wyrok jest prawomocny.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z 30 listopada 2015 r. w sprawie z odwołania ING Banku Śląskiego⁷⁰

W 2012 r. UOKiK uznał, że reklamy Konta Direct ING Banku Śląskiego wprowadzały konsumentów w błąd. Zgodnie z informacjami w nich zawartymi przelewy przez internet i telefon miały być bezpłatne. W rzeczywistości jednak za przelewy elektroniczne dokonywane w walucie obcej przewidziano opłaty. W reklamie nie informowano również o opłacie za kartę płatniczą. Wydana decyzja⁷¹ nakładała na bank karę w wysokości blisko 1,3 mln zł. W 2014 r. SOKiK⁷² podzielił stanowisko UOKiK i oddalił odwołanie banku. Jednak w wyniku rozpatrzenia sprawy przez SA zmieniono zaskarżoną decyzję. Za niedozwolony uznano jedynie brak informacji o opłatach. Karty płatnicze określono natomiast jako na tyle powszechne i popularne, że przeciętni konsumenci zdają sobie sprawę, iż są to produkty odrębne od konta i mogą się wiązać z odrębnymi opłatami. SA uznał także, że konsumenci wiedzą, iż reklama internetowa ma skłonić do zapoznania się z ofertą i dlatego wskazane są w niej tylko korzyści płynące z zakupu produktu. W związku ze zmianą decyzji UOKiK kara finansowa wyniosła ostatecznie 650 tys. zł. Wyrok jest prawomocny.

2.3. Nadzór rynku i bezpieczeństwo produktów

2.3.1. Bezpieczeństwo produktów

UOKiK sprawuje nadzór nad bezpieczeństwem produktów nieżywnościowych przeznaczonych dla konsumentów. Bezpośrednie kontrole u przedsiębiorców prowadzi Inspekcja Handlowa – z własnej inicjatywy lub na wniosek UOKiK⁷³.

W 2015 r. Urząd prowadził 290 spraw dotyczących ogólnego bezpieczeństwa produktów⁷⁴, a zakończył 207. Analogicznie jak w roku 2014, większość działań dotyczyła ubrań dla dzieci (148). Liczne

były również sprawy dotyczące akcesoriów elektroinstalacyjnych (41) i mebli (35).

Wśród spraw prowadzonych w 2015 r. 169 stanowiły postępowania administracyjne, przy czym zakończono 118. UOKiK wszczyna postępowanie administracyjne, po otrzymaniu informacji od IH lub z innych źródeł, w tym od konsumentów. Gdy Urząd stwierdzi, że dany produkt stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia użytkowników, może nałożyć na producenta lub dystrybutora określone obowiązki. Należą do nich: zakazanie wprowadzania produktu na rynek, nakazanie ostrzeżenia konsumentów (np. przez zamieszczenie ogłoszenia w prasie), wyeliminowanie zagrożenia, wycofanie produktu z rynku albo od konsumentów⁷⁵. Dodatkowo UOKiK może nałożyć na podmiot odpowiedzialny za wprowadzenie produktu na rynek karę w wysokości do 100 tys. zł.

W 2015 r. wydano 122 decyzje⁷⁶, przy czym 21 razy UOKiK nałożył na przedsiębiorców obowiązki, a 18 razy – kary pieniężne. W większości przypadków postępowanie zakończono umorzeniem (88), przede wszystkim ze względu na udowodnione jeszcze w toku postępowania wyeliminowanie przez przedsiębiorcę zagrożeń stwarzanych przez produkt. Odzwierciedla to gotowość producentów i dystrybutorów do współpracy z UOKiK w tym obszarze.

Rejestr produktów niebezpiecznych

Produkty uznane przez UOKiK za niespełniające wymagań bezpieczeństwa są wpisywane do rejestru produktów niebezpiecznych. W 2015 r. trafiły tam kolejne 33 produkty.

Dobrowolne powiadomienia od przedsiębiorców

Przedsiębiorcy coraz częściej dobrowolnie informują UOKiK o wykrytych nieprawidłowościach i podjętych działaniach naprawczych. Otrzymane powiadomienia są następnie zamieszczane na stronie internetowej UOKiK. Urząd monitoruje także przebieg akcji naprawczych. W 2015 r. przedsiębiorcy złożyli 134 dobrowolne powiadomienia o działaniach tego typu. Tak jak w latach poprzednich większość zgłoszeń dotyczyła pojazdów mechanicznych (114). Pozostałe

⁶⁹ Sygn. akt XVII AmA 103/13.

⁷⁰ Sygn. akt VI ACa 1685/14.

⁷¹ Decyzja DDK-4/2012.

⁷² Sygn. akt XVII AmA 55/13.

⁷³ UOKiK zatwierdza plany kontroli prowadzonych przez IH, zarówno tych planowanych, jak i realizowanych w ramach zadań własnych przez wojewódzkie inspektoraty.

⁷⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (t.j. Dz.U. 2015 poz. 322).

⁷⁵ Wycofanie produktu od konsumentów oznacza, że przedsiębiorca musi go odkupić od użytkowników za cenę, po jakiej go im sprzedał, bez względu na stopień zniszczenia. Konsument mający dowód zakupu może wystąpić z takim roszczeniem do dystrybutora, u którego wyrób zakupił, a gdy takiego dowodu nie posiada, występuje bezpośrednio do producenta.

⁷⁶ Liczba wydanych decyzji jest wyższa niż liczba zakończonych postępowań, gdyż obejmuje m.in. decyzje w sprawach dotyczących ponownego rozpatrzenia sprawy.

informacje odnosiły się m.in. do sprzętu elektrycznego, artykułów dla dzieci i zabawek.

System RAPEX

System RAPEX (*Rapid Alert System for non-food dangerous products*) służy szybkiej wymianie informacji między państwami członkowskimi i Komisją Europejską w sprawie zagrożeń stwarzanych przez produkty konsumenckie. Na tej podstawie Komisja co tydzień publikuje na swoich stronach WWW notyfikacje o produktach niebezpiecznych zgłoszone przez państwa członkowskie. W UOKiK funkcjonuje polski punkt kontaktowy tego systemu.

W 2015 r. państwa członkowie przekazały do systemu 2122 zgłoszenia, przy czym 30 dotyczyło produktów wprowadzonych po raz pierwszy na rynek UE przez polskich producentów (22) lub importerów (8).

2.3.2. System oceny zgodności

UOKiK monitoruje system kontroli wyrobów niezgodnościowych pod kątem ich zgodności z zasadniczymi wymaganiami, wskazanymi w tzw. dyrektywach nowego podejścia⁷⁷. Na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności⁷⁸ UOKiK prowadzi postępowania administracyjne i jeżeli stwierdzi, że określony produkt nie jest zgodny z zasadniczymi wymaganiami, wydaje decyzję nakazującą jego wycofanie z rynku oraz wpisuje go do specjalnego rejestru. W 2015 r. UOKiK prowadził 461 spraw w tym zakresie, a zakończył 372. Przedmiotem działania były przede wszystkim zabawki (233), środki ochrony indywidualnej (59) i sprzęt elektryczny (57).

W 2015 r. zakończono 248 z 315 prowadzonych postępowań administracyjnych. Urząd wydał 325 decyzji⁷⁹, w tym 224 umarzające postępowanie i 24 nakładające na przedsiębiorców określone w ustawie obowiązki. Podstawową przyczyną decyzji umorzeniowych jest dostarczenie przez przedsiębiorców dowodów na usunięcie niezgodności lub wycofywanie produktów w trakcie trwającego postępowania.

⁷⁷ Dotyczą one ponad 20 grup wyrobów, m.in. urządzeń elektrycznych (w tym sprzętu elektronicznego i AGD), zabawek, środków ochrony indywidualnej, materiałów budowlanych, maszyn i wind. Tylko artykuły, dla których istnieją zasadnicze wymagania określone w przepisach, powinny być oznakowane znakiem CE.

⁷⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz.U. 2014 poz. 1645 ze zm.).

⁷⁹ Liczba ta dotyczy nie tylko decyzji w zakończonych postępowaniach, lecz także decyzji wydawanych m.in. w toku postępowania.



Skuteczność działań UOKiK na przykładzie zabawek

183 powiadomienia wysłane do przedsiębiorców

63 074 wyroby wycofane z obrotu

4551 usuniętych niezgodności



Skuteczność działań UOKiK na przykładzie sprzętu elektrycznego

11 powiadomień wysłanych do przedsiębiorców

103 143 wyroby wycofane z obrotu

1508 usuniętych niezgodności

Rejestr wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami

UOKiK prowadzi **rejestr wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami**, dostępny na stronie internetowej. W 2015 r. wpisano do niego 84 wyroby.

Współpraca z organami wyspecjalizowanymi

W przypadku uzyskania informacji o wyrobach niezgodnych z zasadniczymi wymaganiami UOKiK może m.in. zlecić kontrolę lub przekazać stosowne informacje właściwemu organowi wyspecjalizowanemu. Kontrolą oferowanych w obrocie produktów zajmuje się m.in. Inspekcja Handlowa, podległa UOKiK. Wykonuje ona swoje zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów oraz wspomagających ją laboratoriów kontrolno-analitycznych. W 2015 r. Urząd w 25 przypadkach zlecił kontrole wojewódzkim inspektoratom IH, a w jednym – Państwowej Inspekcji Pracy.

System ICSMS

System informacyjno-komunikacyjny do celów nadzoru rynku – ICSMS (*Information and*

Communication System for Market Surveillance) umożliwia gromadzenie informacji o produktach niespełniających wymagań określonych we wspólnotowym prawodawstwie harmonizacyjnym oraz wymianę tych informacji między organami nadzoru rynku państw Unii Europejskiej. W UOKiK zlokalizowany jest polski punkt kontaktowy. W 2015 r. UOKiK przekazał do systemu 5 notyfikacji, a w 19 przypadkach podjął działania w reakcji na zgłoszenia innych państw członkowskich.

2.3.3. Nadzór nad Inspekcją Handlową

UOKiK planuje, koordynuje i monitoruje kontrole prowadzone przez WIH dotyczące usług oraz artykułów żywnościowych i nieżywnościowych, a także analizuje ich wyniki. Urząd realizuje również zadania związane z kontrolą jakości paliw.

65. rocznica utworzenia Inspekcji Handlowej. Inspekcja Handlowa została powołana 21 września 1950 r. Już wtedy w zakresie jej kompetencji znalazła się ochrona praw oraz interesów konsumentów. Z biegiem lat zadania się zmieniały, w efekcie IH stała się kluczową instytucją w sieci ochrony konsumentów. Obecnie jej kompetencje dotyczą zarówno prowadzenia kontroli przedsiębiorców i oferowanych przez nich towarów lub usług, jak i wspierania konsumentów w realizowaniu ich praw.

wykładni były weryfikowane przez sąd, gdyż część przedsiębiorców zakwestionowała zasadność stosowania wobec nich nowych przepisów i kar nałożonych przez wojewódzkich inspektorów IH. We wrześniu 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁸¹ w pełni podzielił stanowisko UOKiK dotyczące odpowiedzialności podmiotów detalicznych na gruncie nowych regulacji. Tym samym potwierdzono prawidłowość wymierzenia kar.

W 2015 r. przeprowadzono 18 ogólnokrajowych kontroli artykułów rolno-spożywczych, z czego dwie odbywały się w ramach skoordynowanych planów Komisji Europejskiej⁸² i były realizowane wspólnie z Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Pierwsza z ogólnounijnych kontroli miała na celu eliminowanie nieprawidłowości w zakresie ryb oferowanych konsumentom. 79 próbek produktów, które pobrano do badań laboratoryjnych, było zgodnych z informacjami o gatunku ryb wskazanymi na oryginalnych opakowaniach wyrobów. Weryfikacja oznakowania w sklepach detalicznych (zwłaszcza produktów oferowanych luzem) i w zakładach gastronomicznych wykazała szereg nieprawidłowości polegających na fałszowaniu gatunków ryb. Na potrzeby badań laboratoryjnych

Tabela 6. Liczba kontroli prowadzonych przez WIH na zlecenie UOKiK w latach 2013–2015

Przedmiot kontroli	Liczba kontroli w 2013 r.	Liczba kontroli w 2014 r.	Liczba kontroli w 2015 r.
Artykuły rolno-spożywcze	9751	2518	8914
Artykuły nieżywnościowe i usługi	4463	1244	4369
Ogólne bezpieczeństwo produktów	1469	1148	985
Zgodność z dyrektywami nowego podejścia ⁸⁰	2130	1541	1557

W obszarze artykułów rolno-spożywczych rok 2015 był pierwszym, w którym obowiązywały najnowsze przepisy dotyczące znakowania środków spożywczych – unijne rozporządzenie 1169/2011 dotyczące przekazywania konsumentom informacji na temat żywności. Aby przygotować przedsiębiorców do stosowania nowych regulacji, UOKiK w porozumieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz innymi organami urzędowej kontroli żywności wydał szereg wyjaśnień pomocnych w interpretacji przepisów. Przyjęte przez UOKiK kierunki

UOKiK wdrożył specjalistyczne metody oparte na analizie DNA.

Druga kontrola na poziomie unijnym dotyczyła jakości miodu. Jego autentyczność sprawdzano na podstawie 50 próbek, zbadanych w jednym z laboratoriów UOKiK. Ponadto 30 próbek z tych samych partii przekazano (zgodnie z wytycznymi KE) do badań w laboratorium zewnętrznym w Niemczech. Celem tej części kontroli było wykrycie obecności cukrów nie pochodzących z miodu. Biorąc pod uwagę polskie i niemieckie

⁸⁰ Podane liczby odnoszą się do kontroli planowych. Jeden wyrób może podlegać przepisom kilku aktów prawnych, np. urządzenia elektryczne podlegają przepisom dwóch dyrektyw: niskonapięciowej oraz dotyczącej ograniczenia niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

⁸¹ Orzecznictwo: VI SA/Wa 1199/15.

⁸² Zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 12.03.2015 r. w sprawie skoordynowanego planu kontroli w celu ustalenia skali występowania oszukańczych praktyk przy wprowadzaniu do obrotu określonych rodzajów żywności (niepublikowane). Załącznik I: Skoordynowany plan kontroli autentyczności miodu; Załącznik II: Skoordynowany plan kontroli zamiany gatunków ryb.

wyniki laboratoryjne, łącznie zafalszowanych było 10 proc. przebadanych próbek.

W 2015 r. UOKiK przygotował następujące podsumowania kontroli realizowanych przez IH:

- Informacja z wyników rocznej kontroli jakości handlowej oliwy z oliwek
- Informacja z wyników kontroli jakości handlowej mrożonych produktów rybostwa
- Informacja z kontroli jakości i prawidłowości oznakowania jaj kurzych.

W 2015 r. UOKiK uczestniczył także w opracowaniu zintegrowanego planu urzędowej kontroli żywności dla Polski (MANCP) na lata 2015-2019. Głównym zadaniem urzędowej kontroli żywności jest ochrona konsumentów przed niebezpieczną żywnością i nieuczciwymi praktykami w handlowymi w tym obszarze. Plan MANCP znalazł odzwierciedlenie w rocznym planie kontroli IH, przygotowywanym przez UOKiK.

W 2015 r. na zlecenie UOKiK organy IH przeprowadziły też 11 ogólnopolskich kontroli w zakresie artykułów nieżywnościowych i usług.

Na szczególne wyróżnienie zasługują kontrole prawidłowości wprowadzania do obrotu wyposażenia lub części samochodowych przeznaczonych dla konsumentów, które podlegają obowiązkowi posiadania świadectwa homologacji. Kontrole miały również zwrócić uwagę przedsiębiorców na konieczność właściwego oznakowania wyrobów, zgodnie z wymogami prawa. Kontrolami w tym obszarze objęto 117 przedsiębiorców. Zakwestionowano 90 ze 441 partii wyrobów wprowadzonych do obrotu. Na podstawie przeprowadzonych działań wystosowano 5 wystąpień do kontrolowanych przedsiębiorców i 18 wystąpień pokontrolnych do producentów/importerów oraz wszczęto 3 postępowania administracyjne dotyczące nałożenia kar pieniężnych.

W tym obszarze w 2015 r. podsumowano kontrole realizowane przez IH i poinformowano konsumentów o ich prawach w ramach następujących działań:

- Informacja o wynikach rocznej kontroli jakości produktów włókienniczych
- Porady w zakresie usług hotelarskich.

2.3.4. Laboratoria UOKiK

UOKiK zarządzał pracami akredytowanych laboratoriów wykonujących badania na rzecz kontroli IH w zakresie artykułów rolno-spożywczych, paliw, zabawek, produktów włókienniczych i innych produktów nieżywnościowych. Wszystkie laboratoria Urzędu pracują w systemie zarządzania

zgodnym z normą PN-EN ISO/IEC 17025, który gwarantuje wiarygodne i miarodajne wyniki badań. Informacja o zakwestionowanych przez laboratoria próbkach służy IH do podjęcia stosownych działań, mających na celu przede wszystkim wyeliminowanie z rynku produktów niespełniających wymogów prawnych.

W 2015 r. laboratoria przebadaly 4341 próbek, spośród których zakwestionowano 1518 – ze względu na niespełnienie wymagań określonych prawem bądź deklarowanych przez przedsiębiorcę.

2.3.5. System kontroli jakości paliw

UOKiK zarządza systemem kontroli i monitorowania jakości paliw⁸³, którego celem jest przeciwdziałanie transportowaniu, magazynowaniu, wprowadzaniu do obrotu, a także gromadzeniu w stacjach zakładowych paliw niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach. UOKiK planuje kontrole jakości paliw przeprowadzane przez IH, monitoruje ich przebieg, gromadzi dane i opracowuje raporty.

Kontrola jakości paliw obejmuje cały łańcuch dystrybucyjny, od wytwórców po stacje paliwowe. Wyniki kontroli prowadzonych w 2015 r. wykazały, że częściej kwestionowano jakość gazu LPG niż paliwa:

- W przypadku paliw ciekłych – benzyny i oleju napędowego – 2,79 proc. próbek ze skontrolowanych 933 nie spełniało wymagań jakościowych (w 2014 r. było to 3,87 proc. próbek).
- W przypadku gazu skroplonego (LPG) kontrola wykazała 3,91 proc. nieprawidłowych próbek wśród pobranych 486 (w 2014 r. zakwestionowano 2,29 proc. próbek).

UOKiK wydał 86 decyzji, w których zobowiązał przedsiębiorców do uiszczenia kosztów badań, jeśli kontrolowane próbki paliw nie spełniały wymagań jakościowych.

Urząd prowadzi również postępowania odwoławcze od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów IH, którzy nakładają na kontrolowanych przedsiębiorców kary za niezamieszczenie na stacji paliw informacji o zawartości biokomponentów w oferowanych paliwach ciekłych. W 2015 r. w każdym przypadku UOKiK utrzymał w mocy decyzję wojewódzkiego inspektora.

UOKiK zbiera także wszelkie informacje o paliwie niewłaściwej jakości – pochodzące od kierowców, policji, urzędów celnych, skarbowych itp. Dane te są na bieżąco brane pod uwagę w trakcie planowania kolejnych kontroli i przekazywane

⁸³ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. 2014 poz. 1728).

wojewódzkim inspektoratom IH. W 2015 r. do UOKiK wpłynęły 654 zawiadomienia tego rodzaju. Na tej podstawie UOKiK publikuje na swojej stronie internetowej **listę stacji paliwowych i hurtowni** wraz z wynikami kontroli, które są planowane z uwzględnieniem skarg kierowców na stacje oferujące paliwo niewłaściwej jakości. Lista aktualizowana jest raz na miesiąc⁸⁴.

2.4. Współpraca z organizacjami konsumenckimi

Współpraca UOKiK z organizacjami konsumenckimi polega przede wszystkim na zlecaniu działań z zakresu poradnictwa konsumenckiego. Przekazanie środków finansowych przez UOKiK w tym zakresie odbywa się w drodze konkursu⁸⁵. W roku 2015 UOKiK przekazał dotację w łącznej wysokości 2,7 mln zł. Trafiły one do:

- Konsorcjum Stowarzyszenia Konsumentów Polskich i Fundacji Konsumentów – na infolinię konsumencką (1,1 mln zł), za pośrednictwem której udzielono 70330 porad, i bezpłatną świąteczną pomoc prawną dla konsumentów w okresie 1-31 grudnia 2015 r. (136 tys. zł).
- Federacji Konsumentów – na bezpłatne poradnictwo i pomoc prawną w obszarze dochodzenia roszczeń przez konsumentów (1,1 mln zł), w ramach której udzielono 61262 porad, na konsumenckie centrum e-mailowe

E-Poradnictwo⁸⁶ (224 tys. zł), w ramach którego udzielono 19200 porad drogą elektroniczną. Organizacji udzielono także dotacji na bezpłatną świąteczną pomoc prawną dla konsumentów w okresie 1–31 grudnia 2015 r. (133 tys. zł). Poradnictwo było świadczone w supermarketach w 11 miastach. Ponadto pomocy udzielano w mediach społecznościowych⁸⁷.

- ANTERIS Fundacji Pomocy Prawnej – na opracowanie, redakcję i elektroniczną dystrybucję elektronicznego biuletynu dla rzeczników konsumentów (9 tys. zł.) Wzrost wydatków na infolinię konsumencką w porównaniu z rokiem 2014 wynikał z wydłużenia godzin funkcjonowania infolinii, co pozwoliło zwiększyć liczbę udzielanych porad i skrócić czas oczekiwania na połączenie.

UOKiK ściśle współpracuje również z Europejskim Centrum Konsumenckim (ECK), którego placówka działa w ramach Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich – ECC-Net. W 2015 r. minęło 10 lat od utworzenia ECC-Net. ECK udziela pomocy prawnej i organizacyjnej konsumentom z Polski, którzy mają problemy z zagranicznymi przedsiębiorcami. Pomaga także rozwiązywać spory obywateli państw, w których działa ECC-Net, z przedsiębiorcami z Polski. Działalność ECK jest finansowana ze środków Unii Europejskiej i UOKiK, który nadzoruje realizację obowiązków powierzonych Centrum.

Opracowanie, redakcja i elektroniczna redakcja biuletynu dla rzeczników konsumentów **9 tys. zł**

Świąteczna pomoc prawną dla konsumentów 1-31.12.2015 **136 tys. zł**

e-poradnictwo **224 tys. zł** i **19200** porady

Świąteczna pomoc prawną dla konsumentów 1-31.12.2015 świadczona w supermarketach w **11 miastach 133 tys. zł**

Infolinia konsumencka **1,1 mln zł i 70330** porad

Poradnictwo i porady prawne w obszarze dochodzenia roszczeń przez konsumentów **1,1 mln zł i 61262** porady

W ROKU 2015 UOKiK PRZEKAZAŁ DOTACJE W ŁĄCZNEJ WYSOKOŚCI 2,7 MLN ZŁ.

⁸⁴ Skargi można zgłaszać za pomocą formularza zamieszczonego na stronie internetowej UOKiK: http://www.uokik.gov.pl/zgloszenie_paliwa_zlej_jakosci_formularz.php.

⁸⁵ Zasady zlecania organizacjom zadań z zakresu ochrony konsumentów i procedury przekazywania im środków finansowych określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Kwota, która może być przeznaczona na realizację ich działań, jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Informacje o konkursach zamieszczane są w prasie i w Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK, a także udostępniane w siedzibie Urzędu.

⁸⁶ Konsument może skorzystać z bezpłatnej porady prawnej, której udzieli mu mailowo doświadczony prawnik. Dokładny opis sprawy należy wysłać e-mailem na adres porady@dlakonsumentow.pl.

⁸⁷ Porady były udzielane w ramach facebookowego profilu Federacji Konsumentów. Ze względu na konieczność zachowania poufności kontakt z konsumentem odbywał się w wiadomościach prywatnych, niewidocznych dla innych użytkowników.

Rozdział 3.

Ochrona konkurencji

Konkurencja to jeden z kluczowych elementów gospodarki, warunkujących jej rozwój. Dlatego niezwykle ważne są: skuteczne eliminowanie wszelkich przejawów zaburzania rywalizacji rynkowej, zapobieganie podobnym zjawiskom, a także promowanie prokonkurencyjnych rozwiązań. Konkurencja nie jest jednak wartością samą w sobie, gdyż sprawnie funkcjonujący rynek służy konsumentom. Podniesienie dobrobytu konsumentów stanowi ostateczny cel działań instytucji publicznych w zakresie ochrony konkurencji.



Działalność UOKiK w obszarze ochrony konkurencji dotyczy:

- zwalczania praktyk ograniczających konkurencję;
- kontroli koncentracji;
- monitorowania pomocy publicznej.

3.1. Praktyki ograniczające konkurencję

Praktykami ograniczającymi konkurencję są antykonkurencyjne porozumienia i nadużywanie pozycji dominującej, które mogą prowadzić do zakłócenia mechanizmów rynkowych.

Prawo ochrony konkurencji zakazuje **porozumień ograniczających konkurencję**. Za praktyki tego typu uznaje się w szczególności zmony cenowe i przetargowe oraz porozumienia służące podziałowi rynków zbytu lub zakupu⁸⁸. Przepisy przewidują jednak nieliczne wyjątki od generalnego zakazu – tzw. porozumienia bagatelne,

wyłączenia grupowe i wyłączenia indywidualne – w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek⁸⁹. Niedozwolone jest również **nadużywanie pozycji dominującej**. Pozycję dominującą ma podmiot, który może działać w znacznym zakresie niezależnie od swoich konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadza domniemanie, zgodnie z którym przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 proc. Każda sprawa podlega jednak indywidualnej

⁸⁸ Przykładowy katalog praktyk ograniczających konkurencję określa art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (okik).

⁸⁹ Art. 7 i 8 ustawy okik. Na stronie internetowej UOKiK dostępne są wszystkie rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące wyłączeń niektórych porozumień spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję.

ocenie, a podstawowe kryterium decydujące o uznaniu, że przedsiębiorca jest dominantem, stanowi jego faktyczna siła rynkowa, a nie zaś wyłącznie procentowy udział w danym rynku. Samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane, niedozwolone jest natomiast jej nadużywanie – czyli wykorzystywanie siły rynkowej podmiotu (lub podmiotów), prowadzące do ograniczenia swobody działania kontrahentów i konkurentów przez narzucanie mniej korzystnych zasad współpracy, niż miałyby to miejsce w warunkach efektywnej konkurencji, a także eliminowanie konkurentów lub blokowanie wejścia na rynek nowych podmiotów⁹⁰.

W 2015 r. UOKiK wszczął 34 postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję oraz 177 postępowań wyjaśniających w tym zakresie.

Mniejsza niż w latach poprzednich liczba postępowań (tabela 7) i wydanych w związku z nimi decyzji (tabela 8) wiąże się z coraz częstszym stosowaniem przez UOKiK działań miękkich. Obejmują one wskazywanie najlepszych praktyk oraz wezwanie przedsiębiorcy do dobrowolnego usunięcia naruszenia i dokonania stosownych zmian.

Stosowanie działań miękkich przez UOKiK odzwierciedla negocjacyjne podejście do prawa ochrony konkurencji. Działania tego typu umożliwiają eliminowanie naruszeń bez konieczności wszczynania postępowania przeciw przedsiębiorcy (więcej informacji: rozdz. 1).

W 2015 r. prowadzono 58 działań miękkich w zakresie ochrony konkurencji, przy czym zakończono 52 sprawy. Ich skuteczność potwierdza 50 przypadków, w których przedsiębiorcy zastosowali się do wskazań Urzędu.

Mniejsza liczba postępowań jest również efektem prowadzonych przez UOKiK akcji edukacyjnych skierowanych do przedsiębiorców.

Praktyka Urzędu pokazuje, że część naruszeń wynika z nieznanomości prawa antymonopolowego. Jednym z sektorów o niskiej świadomości przepisów był rynek usług pogrzebowych. Dlatego w październiku 2014 r. UOKiK przeprowadził akcję informacyjną. Ukazał się specjalnie przygotowany poradnik *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych – obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* (szerzej przedstawiony w „Sprawozdaniu z działalności UOKiK za 2014 r.”). W efekcie w 2015 r. odnotowano znacznie niższy poziom naruszeń przepisów antymonopolowych w tym sektorze niż w latach poprzednich. Opracowany poradnik i związane z nim działania promocyjne zostały docenione na forum międzynarodowym. W 2016 r. UOKiK otrzymał honorowe wyróżnienie za najlepszy projekt edukacyjno-informacyjny z dziedziny prawa konkurencji w konkursie Międzynarodowej Sieci Konkurencji (ICN) i Banku Światowego: 2015–2016 Competition Advocacy Contest: How to Build a Culture of Competition for Private Sector Development and Economic Growth.

Postępowania antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wszczynane są wyłącznie z urzędu. Nie wyklucza to jednak możliwości pisemnego zawiadomienia UOKiK o podejrzeniu stosowania niedozwolonej praktyki. W 2015 r. otrzymano 570 takich zawiadomień, w wyniku czego wszczęto 96 postępowań wyjaśniających i 16 postępowań w sprawie praktyk ograniczających konkurencję.

W postępowaniach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję szczególne znaczenie ma stosowanie analizy ekonomicznej, która umożliwia indywidualną ocenę zachowań przedsiębiorców w perspektywie rynkowej. Sprawy najbardziej skomplikowane i kluczowe dla gospodarki rozpatrywane są w UOKiK przez zespoły złożone z prawników i ekonomistów, co gwarantuje wszechstronną analizę.



⁹⁰ Przykładowy katalog praktyk stanowiących nadużycie pozycji dominującej został zawarty w art. 9 ust. 2 ustawy okik.

Tabela 7. Liczba postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w latach 2013–2015

	2013			2014			2015		
	Wszczęte	Prowadzone w 2013 r., ale wszczęte w latach ubiegłych	Zakończone	Wszczęte	Prowadzone w 2014 r., ale wszczęte w latach ubiegłych	Zakończone	Wszczęte	Prowadzone w 2015 r., ale wszczęte w latach ubiegłych	Zakończone
Postępowania antymonopolowe (suma)	87	54	92	64	34	68	34	37	42
Postępowania antymonopolowe w sprawach porozumień horyzontalnych ⁸⁰ , w tym:	20	8	15	15	5	14	11	14	12
– prowadzone na podstawie art. 101 TFUE ⁸¹	1	1	0	0	2	0	0	2	1
Postępowania antymonopolowe w sprawach porozumień wertykalnych ⁸² , w tym:	19	13	13	3	8	6	0	5	1
– prowadzone na podstawie art. 101 TFUE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Postępowania antymonopolowe w sprawach nadużycia pozycji dominującej , w tym:	48	33	64	46	19	48	23	18	29
– prowadzone na podstawie art. 102 TFUE	2	0	1	0	1	0	0	1	0
Postępowania w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorcę ⁸³	8	3	6	4	6	4	21	5	22
Postępowania wyjaśniające	354	153	267	324	227	341	177	201	290

W celu wyeliminowania antykonkurencyjnych porozumień oraz nadużywania pozycji dominującej UOKiK może nakazać zaprzestanie stosowania niedozwolonych praktyk (decyzje o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazujące jej zaniechanie) albo przyjąć dobrowolne zobowiązanie przedsiębiorcy w tym zakresie (decyzje zobowiązujące). Istnieje również możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary finansowej. W roku 2015 łączna wysokość kar

w zakresie praktyk ograniczających konkurencję wyniosła ponad **17,5 mln zł.** Pod koniec 2015 r. w ramach polityki przejrzystości opublikowano zaktualizowane **wyjaśnienia dotyczące ustalania wysokości kar pieniężnych za praktyki ograniczające konkurencję.** Dokument służy przedstawieniu metodologii ustalania wysokości kar, a tym samym umożliwia przedsiębiorcy wstępne oszacowanie ich wysokości w przypadku działania niezgodnego z prawem.

W związku z nowelizacją prawa antymonopolowego 18 stycznia 2015 r. wprowadzono **możliwość dobrowolnego poddania się karze** w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (*settlements*). Wskutek zastosowania procedury przedsiębiorca zyskuje obniżenie nałożonej kary o 10 proc. W ten sposób praktyka ograniczająca konkurencję może zostać szybciej wyeliminowana z rynku z korzyścią dla wszystkich jego uczestników. W 2015 r. UOKiK opublikował szczegółowe **wyjaśnienia w sprawie procedury dobrowolnego poddania się karze.**

⁸¹ Stronami porozumień horyzontalnych (poziomych) są przedsiębiorstwa ze sobą konkurujące, a więc działające na tym samym szczeblu obrotu gospodarczego. Głównym ich celem jest ograniczenie wzajemnej konkurencji, np. przez ustalanie cen.

⁸² W sytuacji, gdy badana praktyka może mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, postępowanie antymonopolowe prowadzone jest także na podstawie przepisów prawa unijnego, czyli art. 101 i 102 TFUE.

⁸³ Porozumienia wertykalne (pionowe) zawierane są między przedsiębiorstwami działającymi na różnych szczeblach obrotu, tj. niekonkurującymi ze sobą. Stronami mogą tu być np. producent i dystrybutor albo hurtownik i detalista.

⁸⁴ Statystyka obejmuje postępowania w sprawie nałożenia kary za: niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie decyzji wydanych przez UOKiK (również w zakresie kontroli tych decyzji), nieudzielenie lub udzielenie nieprawdziwej bądź wprowadzającej w błąd informacji oraz brak współpracy w ramach kontroli albo przeszukania.

Tabela 8. Liczba decyzji wydanych w latach 2013–2015

Rodzaj porozumienia	2013			2014			2015		
	Horyzontalne	Wertykalne	Nadużywanie pozycji dominującej	Horyzontalne	Wertykalne	Nadużywanie pozycji dominującej	Horyzontalne	Wertykalne	Nadużywanie pozycji dominującej
Decyzje o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazujące jej zaniechanie	2	4	24	1	2	9	2	0	7
							1 (decyzja dotycząca porozumienia o charakterze wertykalno-horyzontalnym)		
Decyzje o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzające jej zaniechanie	13	9	17	12	3	11	7	0	4
Decyzje zobowiązujące	0	0	23	0	0	25	0	1	11
Suma	15	13	64	13	5	45	9 ⁹⁵	1	22
Decyzje w sprawie nałożenia kary ⁹⁶	0	0	6	0	4	0	2	0	4
Postępowania umorzone decyzją:									
z powodu niestwierdzenia praktyki	0	0	3	1	1	4	2	0	7
z innych powodów	0	0	2	1	1	3	1	0	7
Postępowania umorzone w drodze postanowienia		0			0			1	

3.1.1. Wybrane decyzje i postępowania dotyczące praktyk ograniczających konkurencję

Ze względu na ryzyko nadużywania pozycji dominującej obszarem priorytetowym UOKiK pozostają rynki o wysokim poziomie koncentracji. Należą do nich rynki sieciowe i lokalne (na których występują podmioty o pozycji dominującej). Wśród rynków związanych z budową i wykorzystaniem fizycznej infrastruktury sieciowej szczególnie istotne są następujące sektory: energetyczny, transportowy i telekomunikacyjny. UOKiK monitoruje te branże, a w razie potrzeby podejmuje stosowne działania.

W zakresie rynków lokalnych do priorytetowych należą branże gospodarowania odpadami komunalnymi oraz dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a także regionalny transport pasażerski. Szczególne znaczenie ma wykrywanie lokalnych zmów przetargowych, gdyż to właśnie w trybie zamówień publicznych zawierane są umowy na realizację inwestycji ważnych dla funkcjonowania miejscowych społeczności. Istotną rolę w prowadzeniu spraw tego typu odgrywają delegatury UOKiK, które dobrze rozumieją procesy zachodzące na poziomie lokalnym.

⁹⁵ Decyzja dotycząca porozumienia o charakterze wertykalno-horyzontalnym.

⁹⁶ Statystyka obejmuje postępowania w sprawie nałożenia kary za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie decyzji wydanych przez UOKiK (również w zakresie kontroli tych decyzji), nieudzielenie lub udzielenie nieprawdziwej bądź wprowadzającej w błąd informacji oraz brak współpracy w ramach kontroli albo przeszukania.

Rynki sieciowe na przykładzie sektora energetycznego i transportu

Nadużywanie pozycji dominującej na rynku energetycznym – sprawdzenie wykonania decyzji

Stosowaniu negocjacyjnego modelu prawa antymonopolowego (więcej informacji: rozdz. 1) towarzyszy konsekwentne kontrolowanie sposobu wykonania przez przedsiębiorców zobowiązań złożonych w toku postępowania. Jeżeli kontrola wykazuje, że przedsiębiorca nie realizuje podjętych zobowiązań, UOKiK korzysta z przewidzianych prawem instrumentów, mających na celu jego skuteczną egzekucję.

W grudniu 2013 r. zakończono postępowanie, w którym uprawdopodobniono nadużywanie pozycji dominującej przez PGNiG S.A. Wydano wówczas decyzję⁹⁷ przyjmującą zobowiązanie firmy do usunięcia z umów sprzedaży gazu postanowień kwestionowanych przez UOKiK. Zaproponowane rozwiązanie obejmowało usunięcie m.in. ograniczenia dla odbiorców PGNiG w zakresie zmniejszania ilości paliwa i mocy umownej zamawianych na kolejny rok gazowy. UOKiK przystał na złożoną przez firmę propozycję aneksowania kontraktów, przez którą kwestionowane zapisy miały zostać usunięte z umów lub odpowiednio zmienione. Właśnie w tym zakresie powstały wątpliwości co do prawidłowości wykonania decyzji. Postępowanie sprawdzające rozpoczęte w 2014 r. wykazało, że nie wypełniono całości zobowiązań. Spółka zaproponowała odbiorcom usunięcie zakwestionowanych postanowień, a jednocześnie wprowadziła do aneksowanych umów nowe postanowienia. Przyjęcie przez odbiorców zmienionych warunków oznaczało zobowiązanie się do nabywania gazu, którego minimalna ilość byłaby stała, ustalona na określonym poziomie zamówienia z 2014 r. Na PGNiG S.A. została nałożona kara pieniężna⁹⁸ w łącznej wysokości ponad 10 mln zł, uwzględniająca każdy dzień zwłoki w wykonaniu zaoferowanego zobowiązania. Decyzja nie jest ostateczna, gdyż spółka złożyła odwołanie.

Postępowaniem sprawdzającym objęto również PGNiG Obrót Detaliczny, powołany po wydaniu decyzji z grudnia 2013 r., który stał się stroną części umów zawierających zakwestionowane postanowienia. UOKiK uznał, że przedsiębiorca ten

wykonał decyzję w terminie, dlatego umorzono postępowanie.

Nadużywanie pozycji dominującej na rynku kolejowym

Postępowanie w sprawie PKP Cargo wszczęto w 2006 r., na wniosek jednego z konkurentów spółki – CTL Logistcs. W 2009 r. wydano decyzję⁹⁹ nakładającą na PKP Cargo karę w wysokości ponad 60 mln zł. Mimo postępowań odwoławczych rozstrzygnięcie UOKiK było podtrzymywane przez sądy kolejnych instancji. Jednakże w październiku 2013 r. SN uchylił dotychczasowe orzecznictwo i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez SOKiK. Jako główny powód podano rozszerzenie zakresu przedmiotowego trwającego postępowania. Pierwotny zarzut dotyczył stosowanych od 2006 r. regulacji, na podstawie których firma mogła odmówić podpisania umowy specjalnej (zawierającej upusty cenowe) z przedsiębiorcą uznanym za konkurenta. Po zmianie polityki handlowej przez PKP Cargo zarzut rozszerzono o odmowę podpisania umów handlowych przewidujących upusty cenowe. W marcu 2014 r. SOKiK uchylił ostatecznie decyzję UOKiK. Z tego względu postępowanie kontynuowano w zakresie ograniczonym do pierwotnego zarzutu, dotyczącego umów specjalnych. W grudniu 2015 r. wydano w tej sprawie decyzję¹⁰⁰ stwierdzającą nadużywanie pozycji dominującej w latach 2006–2007, uniemożliwiające konkurentom spółki rozwój własnej działalności i pozyskiwanie nowych klientów, a tym samym – rywalizację rynkową z dominantem. Zakwestionowana praktyka miała zatem negatywny wpływ na rozwój konkurencji na rynku towarowych przewozów kolejowych. Na PKP Cargo została nałożona kara w wysokości ponad 14,2 mln zł. Jednym z czynników, które miały wpływ na obniżenie kary, był długi czas, jaki upłynął od wszczęcia postępowania w 2006 r. do wydania decyzji w 2015 r. Przedsiębiorca nie odwołał się od decyzji.

Rynek handlu detalicznego

Zwalczanie porozumień ograniczających konkurencję na rynku sprzedaży zegarków

Postępowanie w sprawie niedozwolonego porozumienia na rynku sprzedaży zegarków wszczęto w czerwcu 2013 r. Stwierdzono, że Swatch Group Polska wraz z dystrybutorami ustalała minimalne ceny detaliczne sprzedaży zegarków w sklepach tradycyjnych i internetowych. W efekcie

⁹⁷ Decyzja DOK-8/2013.

⁹⁸ Decyzja DOK-3/2015.

⁹⁹ Decyzja DOK-3/2009.

¹⁰⁰ Decyzja DOK-5/2015.

konsumenci nie mogli kupić produktów taniej niż za narzuconą cenę pomniejszoną o określony rabat. Sprawa dotyczyła kilku marek zegarków, których Swatch Group Polska jest wyłącznym dystrybutorem w naszym kraju (m.in. Omega, Tissot i Swatch). W decyzji¹⁰¹ wskazano, że porozumienie charakteryzowało się różnymi rodzajami zachowań. Były to uzgodnienia wertykalne między dostawcą a dystrybutorami, które jednocześnie nosiły cechy tzw. porozumienia *hub and spoke*. Polega ono na wymianie informacji dotyczących cen odsprzedaży między konkurentami za pomocą pośrednika (w tym przypadku: Swatch Group Polska) działającego na innym szczeblu w tym samym łańcuchu obrotu. Dzięki temu dystrybutorzy byli świadomi polityki cenowej konkurentów. Ponadto trzech przedsiębiorców bezpośrednio ustalało ze sobą ceny. Zakazując stosowania porozumienia ograniczającego konkurencję, UOKiK jednocześnie nałożył na przedsiębiorców kary w łącznej wysokości ponad 2 mln zł. Od decyzji złożono odwołania do SOKiK.

Rynek e-commerce

Zastosowanie klauzuli najwyższego uprzywilejowania przez platformy internetowe

W październiku 2015 r. UOKiK zakończył postępowanie wyjaśniające dotyczące działania internetowych platform oferujących zakwaterowanie (m.in. w hotelach i prywatnych apartamentach). Zakwestionowano stosowanie tzw. szerokiej klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Na jej podstawie platforma rezerwacyjna miała zagwarantowane, że cena, dostępność pokoi i inne warunki przez nią oferowane będą nie mniej korzystne od oferowanych w jakimkolwiek innym kanale sprzedaży. Analiza UOKiK wykazała, że budzące wątpliwości klauzule stosowało czterech działających w Polsce właścicieli platform rezerwacyjnych: Hotel Reservation Service (obsługujący m.in. hrs.pl), Expedia Lodging Partner (m.in. expedia.com), Booking.com (m.in. booking.com) oraz eTravel (m.in. hotele.pl). W efekcie osoby zamawiające noclegi nie miały możliwości dokonania rezerwacji po niższej cenie na innych platformach internetowych, a także bezpośrednio w miejscu zakwaterowania, nawet w przypadku dużej dostępności wolnych miejsc. UOKiK zwrócił się do przedsiębiorców o dobrowolne wyeliminowanie zakwestionowanych postanowień, które bezpośrednio wpływały na konsumentów. Z informacji przekazanych do UOKiK wynika, że zaprzestano

stosowania zakwestionowanych klauzul. Podobne sytuacje występowały też w innych krajach, dlatego w trakcie postępowania UOKiK współpracował z europejskimi urzędami ochrony konkurencji i Komisją Europejską w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji.

Rynki lokalne na przykładzie sektora komunalnego i spożywczego

Nadużywanie pozycji na rynku wodno-kanalizacyjnym

W marcu 2015 r. UOKiK wszczął postępowanie antymonopolowe przeciw Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji (PWiK) w Inowrocławiu w sprawie nadużywania pozycji dominującej. W toku postępowania uprawdopodobniono stosowanie przez firmę niedozwolonej praktyki dotyczącej narzucania nieuczciwych cen. PWiK Inowrocław – mające wyłączność na świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych – pobierało od właścicieli nieruchomości nieuzasadnione opłaty za określone czynności związane z przyłączeniem lokali do sieci wodno-kanalizacyjnej na terenie Inowrocławia. Zgodnie z prawem¹⁰² budowa infrastruktury odbywa się na koszt przedsiębiorstwa wodociągowego, a zatem nie może ono obciążać dowolnymi opłatami osób przyłączających swoje nieruchomości do gminnych sieci. Opłat tego typu nie przewidywały również taryfy obowiązujące w Inowrocławiu w latach 2014–2015. Przedsiębiorstwo zobowiązało się do zaprzestania pobierania nieuzasadnionych opłat. Decyzja¹⁰³ jest prawomocna – nie złożono odwołania.

W orzecznictwie istnieją rozbieżności dotyczące wykładni definicji przyłącza kanalizacyjnego i przyłącza wodociągowego zawartych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę¹⁰⁴. W dotychczasowym orzecznictwie Prezesa UOKiK i części sądów prezentowany był pogląd, że przyłączem jest wyłącznie odcinek przewodu położony w obrębie nieruchomości, a przewody znajdujące się poza nieruchomością stanowią element sieci. W związku z tym nakładanie przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku pokrywania kosztów budowy przewodów, niestanowiących tak rozumianego przyłącza wodociągowego

¹⁰¹ Decyzja DOK-4/2015.

¹⁰² Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. 2015 poz. 139 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. 2006 nr 127, poz. 886).

¹⁰³ Decyzja RBG-17/2015.

¹⁰⁴ Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. 2015 poz. 139 ze zm.).

albo kanalizacyjnego, uznawane było za przejaw nadużywania przez te podmioty pozycji dominującej. W orzecznictwie sądowym pojawiło się jednak także odmienne rozumienie przyłącza – jako przewodu łączącego instalację wewnętrzną z siecią również w zakresie wykraczającym poza granice nieruchomości. W związku z zaistniałymi rozbieżnościami w grudniu 2015r. UOKiK wystąpił do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, zwracając uwagę na potrzebę doprecyzowania prawa w tym zakresie.

Zmowa przetargowa na rynku usług komunalnych

Postępowanie w sprawie firm MAR-MAT Usługi Komunalne oraz WULMAT wszczęto we wrześniu 2014 r. w związku z przetargiem zorganizowanym przez miasto Łódź na koszenie trawy i usługi ogrodnicze. Przetarg został pierwotnie wygrany przez WULMAT, lecz przedsiębiorca odstąpił od podpisania umowy. Umożliwiło to wybór następnego w kolejności oferenta – firmy MAR-MAT, proponującej wyższą cenę. W toku postępowania ustalono, że przedsiębiorcy uzgadniali warunki ofert i zasady postępowania, w tym niepodpisanie umowy przez WULMAT. Zgodnie z oceną UOKiK nie istniały obiektywne, racjonalne przesłanki uniemożliwiające zrealizowanie oferty przez ten podmiot. O współdziałaniu świadczyło między m.in. wypełnienie obydwu ofert przez te same osoby. Ponadto przedsiębiorców łączyły więzy pokrewieństwa. W wyniku postępowania na firmę MAR-MAT nałożono karę finansową za stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję. W przypadku WULMAT umorzono postępowanie – ze względu na jego bezprzedmiotowość¹⁰⁵. W 2014 r. WULMAT utracił status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a zatem jego działania nie mogły podlegać ocenie pod kątem naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Od decyzji UOKiK nie złożono odwołania.

Zmowa przetargowa na rynku dostaw pieczywa

W wyniku postępowania wszczętego w marcu 2015 r. UOKiK ustalił, że FPU Natex oraz Młyn Malinie Dziewit uzgadniały ze sobą oferty w przetargach na dostawy pieczywa. Jeśli oferty tych podmiotów były dwiema najkorzystniejszymi, zwycięzca rezygnował z zawarcia umowy – nie kontaktował się z organizatorem lub podawał lakoniczne, ogólnikowe powody swojej decyzji,

np. przyczyny ekonomiczne czy zagraniczny wyjazd zarządu. Prowadziło to do wybrania droższej oferty, złożonej przez drugiego z uczestników zмовы. O wspólnym działaniu świadczą m.in.: podpisywanie (w niektórych przypadkach) ofert obu przedsiębiorców przez tę samą osobę, jednakowe błędy w dokumentach, brak określonych załączników, wysyłanie ofert w tym samym czasie w jednej placówce pocztowej. W ten sposób przedsiębiorcy wpłynęli na wyniki ośmiu postępowań o zamówienia publiczne, organizowanych m.in. przez domy pomocy społecznej i jednostkę wojskową. W efekcie zмовы organizatorzy przetargów tracili od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Wspólnym ustaleniom mogły sprzyjać powiązania rodzinne między przedsiębiorcami. Za udział w porozumieniu ograniczającym konkurencję na przedsiębiorców zostały nałożone kary w łącznej wysokości ponad 130 tys. zł. Od decyzji¹⁰⁶ złożono odwołania do SOKiK.

3.1.2. Program łagodzenia kar – leniency i leniency plus

Program łagodzenia kar jest skierowany do uczestników antykonkurencyjnych porozumień. Pozwala na odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej lub jej obniżenie wobec przedsiębiorcy, który zdecyduje się na podjęcie współpracy z UOKiK. Oprócz dobrowolnego zaniechania bezprawnej praktyki przedsiębiorca musi przedstawić informacje i dowody wskazujące na zawarcie zмовы. Pozy-skane w ten sposób sygnały stanowią dla UOKiK cenne źródło dowodów na istnienie nielegalnych porozumień ograniczających konkurencję¹⁰⁷.

18 stycznia 2015 r.¹⁰⁸ wprowadzono dodatkowe rozwiązanie – *leniency plus* – umożliwiające przedsiębiorcy, który złoży wniosek jako drugi lub kolejny, uzyskanie dodatkowego obniżenia kary o 30 proc., jeśli poinformuje Urząd o innej zмовы, której również był uczestnikiem. W tej drugiej sprawie będzie miał status pierwszego wnioskodawcy i uniknie kary finansowej. Rozszerzenie programu pozwoli na wykrycie i wyeliminowanie zмовы cenowych, które oznaczają wyższe koszty dla konsumentów.

¹⁰⁶ Decyzja RKR-18/2015.

¹⁰⁷ Szczegóły znajdują się na stronie internetowej UOKiK: http://uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php.

¹⁰⁸ Wejście w życie znowelizowanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wprowadzającej *leniency plus*.

¹⁰⁵ Decyzja RŁO-6/2015.

Tabela 9. Liczba wniosków zgłoszonych do UOKiK w ramach programu *leniency*

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba wniosków	0	2	3	6	3	6	8	2	16	5	10	2

3.1.3. Stosowanie unijnego prawa konkurencji

Zakaz praktyk ograniczających konkurencję wynika z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Gdy działanie przedsiębiorcy wpływa na handel między państwami członkowskimi UE, regulacje unijne nakładają na urzędy i sądy państw członkowskich obowiązek bezpośredniego stosowania traktatu (art. 101–102 TFUE) równoległe z przepisami krajowego prawa konkurencji. W 2015 r. UOKiK prowadził 3 postępowania, w których stosował równoległe przepisy polskie i unijne, oraz zakończył 1 postępowanie w tym zakresie.

3.2. Kontrola koncentracji przedsiębiorców

Standardem nowoczesnej gospodarki są fuzje i przejęcia, które wzmacniają pozycję przedsiębiorstw na rynku. Organy antymonopolowe oceniają wpływ takich działań na stan konkurencji i w uzasadnionych prawem przypadkach mogą zakazać koncentracji. Mają bowiem obowiązek przeciwdziałania konsolidacjom potencjalnie ograniczającym konkurencję i prowadzącym do trwałych zmian w strukturze rynku.

Kontrolą Prezesa UOKiK objęte są te transakcje, które wywierają lub mogą wywrzeć skutki na terytorium Polski. Zamiar koncentracji podlega obowiązkowi zgłoszenia, jeżeli łączny światowy obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 1 mld euro lub jeżeli łączny obrót na terytorium Polski przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 50 mln euro.

W roku 2015 wszczęto 228, a zakończono 235¹⁰⁹ postępowań dotyczących kontroli koncentracji.

W ramach polityki otwartości i dialogu z przedsiębiorcami UOKiK wprowadził prenotyfikacyjną możliwość spotkań, mających na celu wyjaśnienie potencjalnych wątpliwości i ewentualnych zastrzeżeń dotyczących planowanych koncentracji. Pozwala to przedsiębiorcom na dopracowanie szczegółów transakcji w taki sposób, aby nie budziła ona zastrzeżeń organu ochrony konkurencji i konsumentów.

Po przeprowadzeniu postępowania UOKiK może:

- zgodzić się na koncentrację – jeżeli w jej wyniku konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona, co następuje w szczególności przez powstanie lub umocnienie się pozycji dominującej na rynku;
- zgodzić się pod pewnymi warunkami – jeżeli po ich spełnieniu zrealizowana zostanie właściwa przeranka;
- wydać tzw. zgodę nadzwyczajną – gdy transakcja, pomimo antykonkurencyjnego skutku, przyczyni się do rozwoju ekonomicznego lub postępu technicznego albo będzie miała pozytywny wpływ na gospodarkę narodową;
- zakazać przeprowadzenia transakcji – jeżeli w jej wyniku konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie się pozycji dominującej na rynku.

Nieudzielenie UOKiK informacji w toku postępowania koncentracyjnego lub przeprowadzenie koncentracji bez uzyskania zgody organu jest zagrożone karą pieniężną w wysokości do 10 proc. obrotu z roku poprzedzającego. Takie sytuacje zdarzają się jednak bardzo rzadko – w 2015 r. nie nałożono żadnej kary w tym zakresie.

Ocena koncentracji dokonywana przez UOKiK dotyczy ich skutków gospodarczych, dlatego istotne znaczenie ma **analiza ekonomiczna**. W szczególności rozstrzygnięcie spraw problematycznych – czyli takich, w których następuje istotne zwiększenie koncentracji na rynku – wymaga analizy uwzględniającej wieloaspektowość relacji między podmiotami działającymi na rynku, dynamikę otoczenia konkurencyjnego i rolę barier wejścia na rynek.

¹⁰⁹ Podana liczba dotyczy również postępowań wszczętych przed 2015 r.

Tabela 10. Postępowania z zakresu kontroli koncentracji i rodzaje rozstrzygnięć (lata 2013–2015)

Sprawy dotyczące kontroli koncentracji prowadzone w roku:	Liczba postępowań		
	2013	2014	2015
	206	224	262
– w tym zakończone w roku:	2013	2014	2015
	177	190	235
Rodzaje rozstrzygnięć:	2013	2014	2015
– zgoda na dokonanie koncentracji	156	169	218
– zgoda na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona – odstąpienie od zakazu koncentracji (art. 20 ust. 2 ustawy okik)	0	0	0
– warunkowa zgoda	2	4	1
– zakaz	0	0	0
– decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie kontroli koncentracji	0	0	0
– postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie kontroli koncentracji	3	4	5
– zwrot zgłoszenia zamiaru koncentracji	16	12	11
– decyzja nakładająca karę za niezgłoszenie zamiaru koncentracji	2	1	0
– decyzja nakładająca karę za nieudzielenie przez przedsiębiorcę informacji w toku postępowania koncentracyjnego	3	0	0
– wycofanie zgłoszenia	3	4	5

W roku 2015 nastąpiły istotne zmiany w sposobie rozpatrywania wniosków. W wyniku zmiany przepisów antymonopolowych z dnia 18 stycznia 2015r.¹¹⁰ wprowadzono dwuetapową procedurę analizowania wniosków w sprawie fuzji i przejęć: koncentracje nieskomplikowane rozpatrywane są w ciągu miesiąca, a bardziej złożone – w trakcie dodatkowych czterech miesięcy. Wcześniej obowiązujące prawo przewidywało dwumiesięczny termin na przeprowadzenie postępowania. Do tego okresu nie wliczano czasu oczekiwania na odpowiedzi przedsiębiorców, w rzeczywistości zatem bardziej skomplikowane koncentracje były rozstrzygane dłużej.

Wprowadzone zmiany zaowocowały skróceniem średniego czasu postępowań w zakresie koncentracji: w roku 2015 wynosił on 34 dni (w roku poprzedzającym – 57). W 2015r. zakończono 3¹¹¹ z 7 postępowań prowadzonych w drugiej fazie.

Ponadto dzięki znowelizowanym przepisom przedsiębiorca jeszcze w toku postępowania poznaje przewidywany kierunek rozstrzygnięcia, w tym zastrzeżenia Urzędu. Może wówczas odnieść się do nich, a nawet zmodyfikować zakres fuzji lub przejęcia, tak aby uniknąć decyzji zakazującej transakcji.

¹¹⁰ Wejście w życie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zmieniającej sposób prowadzenia postępowań koncentracyjnych.

¹¹¹ Oznacza liczbę postępowań, w których wydano decyzję.

Tabela 11. Szybkość postępowań w zakresie kontroli koncentracji w 2014 r. i 2015 r.

	Średni czas jednego postępowania	
	2014 r.	2015 r.
I kwartał	78 dni	41 dni
II kwartał	59 dni	34 dni
III kwartał	50 dni	26 dni
IV kwartał	42 dni	37 dni

3.2.1 Wybrane decyzje i postępowania w zakresie kontroli koncentracji

(w tym deweloperskiego) oraz branży chemicznej. Poniżej przedstawiono zestawienie wybranych decyzji.

Wydane w 2015 r. decyzje w zakresie koncentracji najczęściej dotyczyły rynku nieruchomości

Tabela 12. Przykłady decyzji UOKiK dotyczących kontroli koncentracji w wybranych branżach w 2015 r.

Branża	Liczba spraw	Przykłady decyzji
nieruchomości (w tym rynek deweloperski)	24	- zgoda na nabycie przez Union Investment Real Estate GmbH w Niemczech mienia Centrum Riviera sp. z o.o. w Warszawie (DKK-78/2015) - zgoda na utworzenie przez PKP S.A. w Warszawie i GD&K Investment sp. z o.o. w Krakowie wspólnego przedsiębiorcy (joint venture) (DKK-129/2015) - zgoda na nabycie przez CBRE ESCF II Management Sarl w Luksemburgu mienia Bielsko Business Center 3 sp. z o.o. w Warszawie (DKK-179/2015).
branża chemiczna	18	- zgoda na przejęcie przez FMC Corporation w USA kontroli nad Cheminova A/S w Danii (DKK-22/2015) - zgoda na przejęcie przez PLATFORM Specialty Products Corporation w USA kontroli nad ARYSTA LifeScience Ltd w Irlandii (DKK-23/2015); - zgoda na przejęcie przez Brenntag Nordic AB w Szwecji kontroli nad FRED HOLMBERG&Co AB w Szwecji (DKK-28/2015)
usługi bankowe/finansowe	13	- zgoda na przejęcie przez PZU S.A. w Warszawie kontroli nad ALIOR Bank S.A. w Warszawie (DKK-126/2015) - zgoda na przejęcie przez PROTECTOR FIZAN we Wrocławiu kontroli nad GP Investment sp. z o.o. w Bolszewie (DKK-135/2015) - zgoda na przejęcie przez MCI.Private Ventures FIZ w Warszawie kontroli nad eCard S.A. w Gdańsku (DKK-180/2015)
sprzedaż detaliczna i hurtowa FMCG	12	- zgoda na nabycie przez STOKROTKA sp. z o.o. w Lublinie mienia FRAC Handel sp. z o.o. k-a w Rzeszowie i FRAC Handel sp. z o.o. Detal sp. k-a w Rzeszowie (DKK-73/2015) - zgoda na utworzenie przez POLOMARKET sp. z o.o. w Giebni i STOKROTKA sp. z o.o. w Lublinie wspólnego przedsiębiorcy Polskie Supermarkety sp. z o.o. w Warszawie (DKK-94/2015) - zgoda na przejęcie przez CCC S.A. w Polkowicach kontroli nad eobuwie.pl S.A. w Zielonej Górze (DKK-213/2015)
sektor maszynowy (maszyny, urządzenia, części)	11	- zgoda na przejęcie przez Geberit AG w Szwajcarii kontroli nad Sanitec OYJ Corporation w Finlandii (DKK-24/2015) - zgoda na przejęcie przez TDJ S.A w Katowicach kontroli nad FMP S.A. w Mikołowie (DKK-29/2015) - zgoda na utworzenie przez DANFOSS Silicon Power GmbH w Niemczech i BOSCH Thermotechnik GmbH w Niemczech wspólnego przedsiębiorcy BD Kompresor (DKK-34/2015)

Decyzje wydane w wyniku postępowań prowadzonych w II fazie

Zgoda warunkowa na koncentrację na rynku produkcji cementu

Wszczęte w lutym 2015 r. postępowanie dotyczyło zamiaru przejęcia spółek Duda Beton i Duda Kruszywa przez Górażdże Cement (grupa Heidelberg Cement). Analiza UOKiK wykazała konieczność przedłużenia postępowania i przeprowadzenia badania rynku, którym objęto konkurentów przedsiębiorstw uczestniczących w koncentracji (łącznie 112 podmiotów). Badano m.in. wielkość sprzedaży i jej zasięg, zebrano opinie na temat planowanej koncentracji. Oceniano wpływ transakcji zarówno na całym rynku właściwym, jak i w podziale na rynek piasku oraz żwiru. Postępowanie wykazało, że na lokalnym rynku sprzedaży betonu dojdzie do istotnego ograniczenia konkurencji. Uczestnicy koncentracji mieli tam najwyższe udziały, które po koncentracji znacznie przekroczyłyby 40 proc. – a właśnie z tym poziomem ustawa łączy domniemanie posiadania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku. Wobec zastrzeżeń UOKiK przedstawiono zmodyfikowaną propozycję transakcji, która została przyjęta przez Urząd pod pewnymi warunkami. Zgodnie z wydaną w październiku 2015 r. decyzją¹¹² z transakcji wyłączone zostały wszelkie składniki majątkowe i niemajątkowe składające się na węzeł betoniarSKI Duda Beton w Olszowej.

Zgoda na koncentrację na rynku przewozów regionalnych

Zgłoszony w lipcu 2015 r. wniosek koncentracyjny dotyczył przejęcia przez Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP) ponad 50 proc. udziałów w kapitale zakładowym Przewozów Regionalnych. Wstępna analiza transakcji wykazała potencjalne ograniczenie konkurencji w zakresie napraw elektrycznych zespołów trakcyjnych (EZT) i wagonów osobowych. Wątpliwości budził przede wszystkim rynek naprawy EZT, na którym grupa ARP prowadziła działalność przez spółkę H. Cegielski – Fabryka Pojazdów Szynowych (FPS). Jednocześnie był to rynek zakupu dla Przewozów Regionalnych. Między przedsiębiorcami istniały zatem powiązania typu dostawca-odbiorca. UOKiK przedłużył postępowanie w celu zbadania krajowego rynku produkcji i napraw taboru kolejowego. Badanie wykazało, że po dokonaniu transakcji rynek napraw EZT pozostanie konkurencyjny, gdyż

około połowy elektrycznych zespołów trakcyjnych pozostanie w rękach przedsiębiorców innych niż Przewozy Regionalne. Stwierdzono również, że moce produkcyjne spółki FPS są ograniczone, a ich rozbudowa byłaby kosztowna i czasochłonna. Dlatego było mało prawdopodobne, aby spółka FPS mogła istotnie zagrozić innym, większym podmiotom w sektorze napraw taboru i przejęła większość zleceń Przewozów Regionalnych na naprawę EZT. W wyniku postępowania we wrześniu 2015 r. wydano zgodę na koncentrację¹¹³.

Zgoda na koncentrację na rynku usług internetowych

Postępowanie koncentracyjne dotyczyło przejęcia przez spółkę 1&1 Internet kontroli nad home.pl. UOKiK otrzymywał sygnały dotyczące wątpliwości w sprawie wpływu koncentracji na konkurencję. Ponadto brakowało publicznie dostępnych i wiarygodnych danych na temat przedmiotu działalności obydwu przedsiębiorstw, tj. świadczenia usług w chmurze obliczeniowej (m.in. hosting, rejestracja i utrzymanie stron internetowych). Dlatego UOKiK zdecydował się na przedłużenie postępowania i przeprowadzenie badania rynku. Pytania skierowano do ponad 30 podmiotów, w tym do Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK), która wyraziła opinię, że transakcja nie stanowi zagrożenia dla konkurencji. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wydanie w grudniu 2015 r. zgody na koncentrację¹¹⁴. Stwierdzono, że będzie ona miała największy wpływ na krajowe rynki rejestracji i obsługi domeny krajowej.pl oraz usług hostingowych – na żadnym z nich nie dojdzie jednak do ograniczenia konkurencji, a po dokonaniu transakcji 1&1 Internet nadal będzie musiał liczyć się z konkurencją ze strony innych przedsiębiorców.

3.3. Orzecznictwo sądowe w sprawach dotyczących ochrony konkurencji

Odwolania od decyzji UOKiK i zażalenia na jego postanowienia przedsiębiorcy mogą składać do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹¹⁵ w Warszawie. Od wyroku SOKiK przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Następnie możliwe jest złożenie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Jak pokazują dane statystyczne (tabela 14), w większości przypadków decyzje UOKiK z obszaru ochrony konkurencji są podtrzymywane przez SOKiK.

¹¹³ Decyzja DKK-161/2015.

¹¹⁴ Decyzja DKK-216/2015.

¹¹⁵ W przypadku decyzji w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów przedsiębiorca może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie – skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

¹¹² Decyzja DKK-176/2015.

Tabela 13. Statystyka wyroków w sprawach z obszaru ochrony konkurencji (lata 2013–2015)¹¹⁶

	SOKiK			SA w Warszawie			SN		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Wyroki wydane w sprawach z obszaru ochrony konkurencji w latach 2013–2015 r. ogółem, w tym dotyczące:	71	64	41	22	26	51	3	3	3
porozumień wertykalnych	44	16	8	9	14	25	0	0	1
porozumień horyzontalnych	8	10	15	1	2	6	0	0	0
nadużywania pozycji dominującej	19	35	17	10	10	19	2	2	2
kontroli koncentracji przedsiębiorców	0	3	1	2	0	1	1	1	0

Tabela 14. Sentencje wyroków SOKiK w sprawach z obszaru ochrony konkurencji (lata 2013–2015)

Sentencje wyroków SOKiK w sprawach z obszaru ochrony konkurencji	2013		2014		2015	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Uchylenie decyzji UOKiK	3	4	6	9	7	17
Zmiana decyzji UOKiK	7	10	17	27	8	20
Oddalenie odwołania przedsiębiorcy	61	86	41	64	26	63

3.3.1. Przykłady orzecznictwa sądowego w sprawach decyzji UOKiK dotyczących ochrony konkurencji

Decyzja SOKiK z 19 lutego 2015 r. w sprawie z odwołania MPO i ASTWA¹¹⁷

Wyrok dotyczył decyzji UOKiK z 2012 r.¹¹⁸ w sprawie utworzenia przez MPO i ASTWA konsorcjum na potrzeby przetargu na odbiór i transport odpadów komunalnych zorganizowanego przez Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku. Przedsiębiorcy uczestniczący w konsorcjum uzasadniali jego zawiązanie ograniczeniami technicznymi, które miały uniemożliwiać im samodzielne ubieganie się o zamówienie. UOKiK stwierdził, że do niezbędnej współpracy obydwu przedsiębiorców przy świadczeniu usług – mającej być konsekwencją konsorcjum – w rzeczywistości nie doszło. Uznano zatem, że konsorcjum miało charakter antykonkurencyjny, a jego celem było

utrzymanie dotychczasowych udziałów rynkowych z pominięciem mechanizmów konkurencji. Decyzja Urzędu została jednak uchylona przez SOKiK, według którego samodzielne wykonywanie usług odbioru i transportu odpadów komunalnych przez każdego z przedsiębiorców byłoby nieopłacalne. Uznano m.in., że żaden z nich przed przystąpieniem do przetargu nie dysponował wymaganą przez zamawiającego liczbą pojemników na odpady. UOKiK złożył apelację w tej sprawie.

Wyrok SOKiK z 19 czerwca 2015 r. w sprawie z odwołania operatorów telefonii komórkowej¹¹⁹

SOKiK uchylił decyzję UOKiK z 2011 r.¹²⁰ stwierdzając niedozwolone porozumienie między czterema największymi operatorami telefonii komórkowej: Polkomtelem, Polską Telefonią Cyfrową (obecnie T-Mobile), PTK Centertel (obecnie Orange) i P4. Sprawa dotyczyła konkursu Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rezerwację częstotliwości umożliwiających m.in. odbiór telewizji w telefonie komórkowym w technologii cyfrowej.

¹¹⁶ Informacje na temat wszystkich odwołań od decyzji UOKiK są dostępne w bazie decyzji: http://www.uokik.gov.pl/decyzje_prezesa_uokik3.php.

¹¹⁷ Sygn. akt XVII AmA 73/13.

¹¹⁸ Decyzja RLU-38/2012.

¹¹⁹ Sygn. akt XVII AmA 112/12.

¹²⁰ Decyzja DOK-8/2011.

Wymienieni przedsiębiorcy (po uzyskaniu m.in. zgody UOKiK na koncentrację) utworzyli konsorcjum Mobile TV na potrzeby udziału w konkursie. Ostatecznie wybrano ofertę konkurencyjnego podmiotu – spółki Info-TV-FM, która aby świadczyć usługi, musiała podpisać umowy z operatorami telefonii komórkowej. Tymczasem według UOKiK uczestnicy Mobile TV po przegranej przetargu zawarli niedozwolone porozumienie: ustalali sposób zachowania wobec wygranej spółki, w tym publiczne kwestionowanie jej oferty hurtowej.

W postępowaniu odwoławczym SOKiK stwierdził, że działania operatorów były zgodne z prawem. Wskazał m.in., że porozumienie nie miało antykonkurencyjnego skutku, a Urząd, wydając wcześniej zgodę na utworzenie konsorcjum, nie mógł badać legalności jego działań. UOKiK wniósł apelację, gdyż niezależnie od skutku porozumienia jego cel był antykonkurencyjny, co jest niezgodne z prawem. Podkreślono również, że zgoda na koncentrację nie obejmowała pozwolenia na stosowanie przez przedsiębiorców praktyk ograniczających konkurencję – bez względu na to, czy pozostają one w związku z przedmiotem działalności utworzonego podmiotu.

Wyrok SOKiK z 17 listopada 2015 r. w sprawie z odwołania NFZ¹²¹

W decyzji¹²² z 2013 r. UOKiK stwierdził nadużywanie pozycji dominującej przy wyborze świadczeniodawców usług rezonansu magnetycznego i tomografii komputerowej przez dolnośląski oddział Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Urząd zakwestionował zastosowane kryterium ilościowe (liczba wykonywanych rocznie zabiegów), które dyskryminowało nowych świadczeniodawców. Na NFZ została nałożona kara w wysokości ponad 180 tys. zł. SOKiK utrzymał w całości decyzję Urzędu, stwierdzając, że działania NFZ zakłóciły konkurencję na rynku.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z 24 września 2015 r. w sprawie z odwołania UOKiK¹²³

Sprawa dotyczy decyzji¹²⁴ z 2009 r., w której UOKiK uznał, że Fabryka Farb i Lakierów Śnieżka zawarła niedozwolone porozumienie z 55 dystrybutorami swoich produktów. Na skutek odwołania wniesionego przez Grupę Polskie Składy Budowlane (PSB) SOKiK uchylił¹²⁵ decyzję w części dotyczącej tej grupy. UOKiK złożył apelację od wyroku do SA, który ją oddalił. Zdaniem sądu

nie doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia między Śnieżką a PSB – ze względu na specyfikę działalności przedsiębiorcy nie można mówić o zмовie cenowej. SA uwzględnił fakt, że PSB sprzedaje towary tylko członkom swojej grupy, będącym jednocześnie akcjonariuszami. Cel działalności stanowiło zatem uzyskanie dla nich jak najkorzystniejszych warunków zakupu towarów. Według SA działania PSB były zbliżone do działań grupy agencyjnej, a zgodnie z prawem wspólnotowym umowy agencyjne są wyłączone spod zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję. Wyrok w tej sprawie jest prawomocny.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 6 października 2015 r. w sprawie z odwołania banków¹²⁶

Sąd Apelacyjny utrzymał w mocy decyzję¹²⁷ UOKiK z 2006 r. dotyczącą opłaty *interchange*, czyli prowizji, jaką banki pobierają od sprzedawców przy transakcji kartami płatniczymi. Urząd uznał, że 20 banków zawarło niedozwolone porozumienie, wspólnie ustalając wysokość stawek opłaty *interchange* w przypadku transakcji dokonywanych kartami systemu Visa i Mastercard. Na przedsiębiorców nałożono kary w łącznej wysokości 164 mln zł. Wszystkie banki odwołały się od tej decyzji do SOKiK. Sąd uchylił ją w 2008 r.¹²⁸, zarzucając UOKiK m.in. błędne ustalenie rynku, na którym mogło dojść do złamania prawa. W latach 2010–2013 sprawa była kolejno rozpatrywana przez SA¹²⁹ oraz SOKiK¹³⁰, który potwierdził zawarcie niedozwolonego porozumienia. Mimo odwołania banków SA w 2015 r. potwierdził decyzję UOKiK. Utrzymano także wysokość dotychczasowych kar; uznano, że pełnią one funkcję zarówno represyjną, jak i prewencyjną. Wyrok jest prawomocny.

Warto podkreślić, że sprawa wysokości opłat *interchange* została w międzyczasie rozwiązana regulacyjnie. Opłata wynosi obecnie maksymalnie 0,2 proc. wartości transakcji dla kart debetowych i 0,3 proc. – dla kredytowych (jeszcze kilka lat temu było to ok. 1,5 proc.).

Wyrok Sądu Apelacyjnego z 16 grudnia 2015 r. w sprawie z odwołania Sphinx¹³¹

W 2013 r. UOKiK stwierdził¹³², że spółka Sphinx zawarła ze swoimi franczyzobiorcami

¹²¹ Sygn. akt XVII AmA 58/14.

¹²² Decyzja RWR-42/2013.

¹²³ Sygn. akt VI ACa 1096/14.

¹²⁴ Decyzja RKT-43/2009.

¹²⁵ Sygn. akt XVII AmA 121/10.

¹²⁶ Sygn. akt VI ACa 1150/14.

¹²⁷ Decyzja DAR-15/2006.

¹²⁸ Sygn. akt XVII AmA 109/07.

¹²⁹ Sygn. akt VI ACa 607/09.

¹³⁰ Sygn. akt XVII AmA 114/10.

¹³¹ Sygn. akt VI ACa 1799/14.

¹³² Decyzja DOK-1/2013.

porozumienie polegające na ustalaniu sztywnych cen sprzedaży produktów w restauracjach tej marki. Nałożona kara wyniosła wówczas ponad 464 tys. zł. W 2014 r. SOKiK oddalił¹³³ odwołanie przedsiębiorcy, jednak w grudniu 2015 r. SA uchylił ten wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2015 r. w sprawie skargi kasacyjnej UOKiK oraz TP EmiT¹³⁴

W 2007 r. UOKiK stwierdził¹³⁵, że spółka TP EmiT nadużyła swojej pozycji rynkowej, różnicując stawki opłat za transmisję programów radiowych i telewizyjnych przez naziemną sieć nadawczą. Na przedsiębiorcę nałożono karę finansową – 19 mln zł. W 2009 r. SOKiK uchylił zaskarżoną decyzję¹³⁶. W kolejnych latach sprawa była rozpatrywana przez SA¹³⁷, SOKiK¹³⁸ i ponownie SA¹³⁹.

Ostatecznie w 2015 r. SN stwierdził, że nie doszło do naruszenia przepisów antymonopolowych, ponieważ TP EmiT nie miał pozycji dominującej na rynku usług emisji programów radiowych i telewizyjnych w naziemnej sieci nadawczej.

3.4. Pomoc publiczna

Pomoc publiczna jest jedną z form ingerencji państwa w mechanizmy wolnego rynku. Nieuzasadniona interwencja stanowi zagrożenie dla swobody konkurencji wewnątrz rynku Unii Europejskiej, dlatego prawo unijne dopuszcza stosowanie wsparcia ze strony państwa jedynie na zasadzie wyjątku. Pomoc publiczna jest rozumiana jako przekazanie nie tylko środków finansowych, lecz także jakiegokolwiek innej formy zasobów państwowych.

Aby zapewnić wszystkim przedsiębiorcom równe zasady konkurencji, projekty pomocy publicznej lub zmiany warunków jej wykorzystania muszą zostać zgłoszone do Komisji Europejskiej. Wyjątek stanowi wsparcie przyznane w ramach tzw. wyłączeń grupowych¹⁴⁰. Wymogiem notyfikacji nie jest objęta również pomoc *de minimis*, czyli nieprzekraczająca 200 tys. euro brutto w ciągu trzech lat kalendarzowych (w przypadku sektora transportu drogowego towarów – 100 tys. euro).

O legalności pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorcom w UE decyduje wyłącznie KE. UOKiK nie jest uprawniony do wydawania decyzji w tym obszarze, dokonuje jedynie wstępnej oceny przypadków wsparcia indywidualnego i programów pomocowych pod kątem ich zgodności z prawem unijnym. W zakresie tej kompetencji UOKiK wydał w 2015 r. 67 opinii, w tym 43 dotyczące programów pomocowych, 22 związane z pomocą indywidualną i 2 odnoszące się do pomocy indywidualnej na restrukturyzację. Mimo że stanowisko Urzędu nie jest wiążące, w praktyce bardzo często bierze się je pod uwagę. W procesie notyfikacji pomocy publicznej UOKiK zawiadamia Komisję Europejską o zamiarze jej udzielenia.

Do zadań Urzędu należy też monitorowanie pomocy publicznej w Polsce. Na podstawie sprawozdań instytucji udzielających pomocy UOKiK co roku opracowuje **raport o pomocy publicznej**¹⁴¹ za rok poprzedzający. Raport jest przedstawiany Radzie Ministrów, a następnie przyjmowany przez Sejm.



¹³³ Sygn. akt XVII AmA 123/13.

¹³⁴ Sygn. akt III SK 7/15.

¹³⁵ Decyzja DOK-95/2007.

¹³⁶ Sygn. akt AmA 66/08.

¹³⁷ Sygn. akt VI A Ca 126/10.

¹³⁸ Sygn. akt XVII AmA 172/10.

¹³⁹ Sygn. akt VI A Ca 1260/13.

¹⁴⁰ Komisja Europejska ma możliwość wydawania rozporządzeń, na podstawie których pewne kategorie pomocy są, niejako z góry, uznawane za zgodne ze wspólnym rynkiem; w związku z tym nie wymagają wcześniejszej notyfikacji ani uzyskania zgody Komisji. Są to projekty objęte tzw. wyłączeniami grupowymi oraz pomoc *de minimis*. Więcej na http://www.uokik.gov.pl/wylaczenia_grupowe_i_pomoc_de_minimis2.php.

¹⁴¹ Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 r. i raport Pomoc *de minimis* udzielona przedsiębiorcom w 2014 r. zostały przyjęte przez Radę Ministrów 28 grudnia 2015 r.

Tabela 15. Dane dotyczące pomocy publicznej za rok 2015

Liczba wniosków o wydanie interpretacji	594
Liczba projektów dokumentów rządowych (aktów normatywnych, strategii, programów, informacji, raportów) przeanalizowanych pod kątem uznania danego wsparcia za pomoc publiczną	503
Liczba projektów notyfikowanych KE za pośrednictwem Urzędu, w tym:	15
– projekty dotyczące pomocy indywidualnej (w tym na restrukturyzację)	2
– projekty dotyczące programów pomocowych	8
Liczba wydanych przez KE pozytywnych decyzji co do projektów	11
Liczba wycofanych projektów	2
Liczba projektów analizowanych przez KE w ramach tzw. procedury badania wstępnego	23
Liczba projektów, co do których prowadzono formalne postępowania wyjaśniające ¹⁴²	1
Liczba projektów zgłoszonych KE za pośrednictwem UOKiK w ramach wyłączeń grupowych, w tym:	66
– projekty dotyczące programów pomocowych	41
– projekty dotyczące pomocy indywidualnej	25

W obszarze pomocy publicznej UOKiK od 2013 r. ściśle współpracuje z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (MIR), które odpowiada za prawidłowe wydatkowanie środków europejskich. W 2015 r. zorganizowano wspólne warsztaty dotyczące pomocy publicznej w programach operacyjnych na lata 2014–2020 i jej ujęcia w centralnym systemie teleinformatycznym. Podczas spotkania pracownicy obydwu instytucji mieli okazję wymienić się doświadczeniami w zakresie stosowania reguł pomocy publicznej i omówić kwestie problemowe.

3.4.1. Wybrane projekty opiniowane i notyfikowane przez UOKiK

Zakres przedmiotowy spraw realizowanych w 2015r. obejmował m.in. sektor energetyczny, transport i usługi pocztowe.

Rynek usług pocztowych

Poczcie Polskiej S.A. w latach 2013–2015 powierzono funkcję operatora usług powszechnych,

obejmujących dostarczanie usług pocztowych na terytorium Polski w przystępnych cenach i z zachowaniem określonej jakości. Ponieważ część usług jest dla przedsiębiorcy nierentowna, w czerwcu 2014 r. władze polskie zgłosiły KE środek pomocowy w postaci rekompensaty. Jej sfinansowaniu służy trzyletni mechanizm funduszu kompensacyjnego, utworzonego ze składek operatorów pocztowych w kraju, w tym – Poczty Polskiej. W przypadku zaistnienia potrzeby wkłady będą uzupełniane bezpośrednimi dotacjami z budżetu państwa. W listopadzie 2015r. Komisja zaakceptowała przedstawiony przez Polskę system rekompensaty. Uznano, że sposób jej finansowania nie wpłynie na zakłócenie konkurencji na polskim rynku pocztowym. Co więcej, podkreślono, że system ten może być wzorem dla innych państw członkowskich udzielających rekompensaty operatorom pocztowym zobowiązanym do świadczenia usług powszechnych.

Tabela 16. Zestawienie przykładowych projektów opiniowanych i notyfikowanych w 2015 r.

Projekt programu pomocowego zawartego w ustawie o odnawialnych źródłach energii, polegającego na udzielaniu pomocy operacyjnej dla energii ze źródeł odnawialnych w trybie aukcyjnym
Projekt programu pomocowego „Rekompensata kosztów poniesionych na świadczenie usług pocztowych ustawowo zwolnionych od opłat pocztowych”
Projekt pomocy indywidualnej dla OGP Gaz-System S.A. na realizację inwestycji w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce
Projekt pomocy indywidualnej na restrukturyzację dla Przewozów Regionalnych Sp. z o.o.
Projekt programu pomocowego dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2015–2018
Projekt programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy w celu ratowania i restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorców
Projekty inwestycyjne realizowane m.in. przez ZF Polpharma S.A., Volkswagen, Solvay, POLMLEK

¹⁴² Statystyka obejmuje również wnioski zgłoszone w latach poprzednich, które Komisja Europejska oceniała w 2014 r.

Rozdział 4.

Prace legislacyjne

Istotnym obszarem działalności UOKiK jest aktywny udział w pracach legislacyjnych. Opiniowanie i współtworzenie rozwiązań prawnych mają na celu budowę systemu prawnego skutecznie chroniącego interesy konsumentów i wspierającego rozwój konkurencji.

W 2015r. UOKiK przeanalizował łącznie 1449 projektów i stanowisk do projektów sejmowych, by zaopiniować je pod względem potencjalnego wpływu na konkurencję i sytuację konsumentów.

4.1. Prace legislacyjne prowadzone z inicjatywy UOKiK

Z inicjatywy Urzędu w 2015 r. zainicjowano prace legislacyjne nad projektami:

- ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (nowelizacja przepisów z obszaru ochrony konsumentów);
- założeń do ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim;
- rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień dotyczących transferu technologii spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję;
- rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych;
- rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (nowelizacja przepisów z obszaru ochrony konsumentów)¹⁴³

Celem projektu było zapewnienie większej skuteczności ochrony interesów konsumentów, w tym szybsze eliminowanie niedozwolonych praktyk i usprawnienie systemu kontroli postanowień wzorców umów zawieranych z konsumentami.

Znowelizowane przepisy dotyczą w szczególności wprowadzenia:

- zakazu proponowania konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają ich potrzebom, oraz proponowania nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru. Umożliwi to lepszą ochronę konsumentów na rynku usług finansowych;
- decyzji tymczasowych na wzór postępowań w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, co przełoży się na szybsze reagowanie na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentów. Jeszcze w toku postępowania decyzja tymczasowa zobowiąże przedsiębiorcę do zaniechania określonych działań;
- instytucji tajemniczego klienta, która pozwoli na uzyskanie informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes UOKiK będzie mógł skorzystać z tego rozwiązania tylko za zgodą sądu;
- możliwości wyrażenia poglądu istotnego w sprawie – Prezes UOKiK będzie mógł wyrazić swój pogląd w sprawie dotyczącej ochrony konkurencji i konsumentów, jeśli przemawia za tym interes publiczny;
- możliwości emitowania bezpłatnych komunikatów i ostrzeżeń w publicznym radiu i telewizji, co pozwoli na szybkie i skuteczne ostrzeżenie konsumentów o zachowaniach lub zjawiskach zagrażających ich interesom;
- wydłużonego okresu przedawnienia dla praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Nowelizacja zmienia również model kontroli postanowień wzorców umów. Od 17 kwietnia 2016r. to Prezes UOKiK (a nie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) w decyzji administracyjnej rozstrzyga o niedozwolonym charakterze postanowienia wzorca umowy i zakazuje jego dalszego wykorzystywania. Decyzje Prezesa UOKiK uznające postanowienie za niedozwolone będą mieć skutek tylko w stosunku do przedsiębiorcy, który to postanowienie stosuje, oraz wobec wszystkich konsumentów, którzy zawarli z nim umowę

¹⁴³ Znowelizowana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów została opublikowana w Dzienniku Ustaw 16 października 2015r. (Dz.U. 2015 poz. 1634) i weszła w życie 17 kwietnia 2016 r.

na podstawie wzorca wskazanego w decyzji. Przedsiębiorca będzie miał możliwość złożenia odwołania do SOKiK. Decyzje UOKiK będą publikowane na stronie Urzędu. Dotychczasowy rejestr klauzul niedozwolonych zostanie utrzymany przez 10 lat¹⁴⁴.

Zmienione przepisy dotyczące postanowień wzorców umów obejmują ponadto:

- przyznanie konsumentom, rzecznikom konsumentów, Rzecznikowi Finansowemu i organizacjom konsumenckim uprawnienia do zgłoszenia UOKiK zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia zakazu stosowania klauzul abuzywnych we wzorcach umów;
- wprowadzenie możliwości określenia przez Prezesa UOKiK środków usunięcia skutków stosowania klauzul tego rodzaju (np. poinformowanie konsumentów będących stronami umów o uznaniu klauzuli za niedozwoloną);
- możliwość nakładania kar przez Prezesa UOKiK za stosowanie postanowień niedozwolonych – do 10 proc. obrotu.

Projekt założeń do ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim¹⁴⁵

Zgłoszone przez UOKiK zmiany mają na celu wzmocnienie pozycji konsumenta na rynku kredytów konsumenckich, zwiększenie przejrzystości i doprecyzowanie przepisów odnoszących się do kredytu konsumenckiego, a dzięki temu wzrost porównywalności i transparentności ofert kredytodawców. Założenia dotyczą m.in. doprecyzowania:

- definicji całkowitego kosztu kredytu;
- sposobu prezentowania obowiązkowych informacji o kosztach kredytu w reklamach kredytu konsumenckiego;
- przedkontraktowych obowiązków informacyjnych;
- terminu wypowiedzenia umowy o kredycie odnawialnym, dostosowanego do obowiązującego w tym zakresie prawa UE.

Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień dotyczących transferu technologii

spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję¹⁴⁶

30 kwietnia 2015 r. mijał termin wygaśnięcia Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2007 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień dotyczących transferu technologii spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję. W związku z tym powstała konieczność wydania nowego rozporządzenia regulującego tę kwestię. Wyłączeniu podlegają te porozumienia, które przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub postępu technicznego i gospodarczego.

Rozporządzenie określa m.in.:

- warunki, jakie muszą być spełnione, aby porozumienie dotyczące transferu technologii skorzystało z przywileju wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję,
- klauzule, których występowanie stanowi naruszenie zakazu porozumień ograniczających konkurencję na rynku;
- okres obowiązywania wyłączenia.

Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych¹⁴⁷

Podstawowym celem rozporządzenia było dostosowanie wykazu przeznaczeń pomocy do unijnych przepisów z zakresu pomocy publicznej, zmienionych w wyniku reformy realizowanej w latach 2012–2014. Ponadto skrócono termin przekazania informacji o nieudzieleniu pomocy: z 30 do 7 dni od dnia zakończenia roku kalendarzowego.

Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁴⁸

Celem nowelizacji jest dostosowanie rozporządzenia do nowych przepisów określających

¹⁴⁴ 10 lat liczonych od opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw, tj. od 16 października 2015 r.

¹⁴⁵ Projekt zgłoszono do Rządowego Centrum Legislacji 27 maja 2015 r. 25 grudnia 2015 r. Stały Komitet Rady Ministrów zdecydował o połączeniu prac nad projektem zgłoszonym przez UOKiK i projektem Ministerstwa Finansów wdrażającym dyrektywę 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi. Podmiotem prowadzącym wspólną nowelizację ustawy o kredycie konsumenckim będzie Ministerstwo Finansów.

¹⁴⁶ Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2015 r. i opublikowany w Dzienniku Ustaw 29 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1618).

¹⁴⁷ Projekt rozporządzenia został przyjęty przez Radę Ministrów 7 sierpnia 2015 r. i opublikowany w Dzienniku Ustaw 25 września 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1474).

¹⁴⁸ Dokument został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów 10 grudnia 2015 r. Informacje na temat bieżącego statusu dokumentu znajdują się w na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12275555>.

warunki dopuszczalności pomocy publicznej, a w szczególności – do przepisów Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu¹⁴⁹ oraz „Wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji”¹⁵⁰. Zmiany dotyczą zakresu informacji, które powinny zostać przekazane podmiotowi udzielającemu pomocy publicznej przez podmiot ubiegający się o taką pomoc.

Ponadto prowadzono prace legislacyjne dotyczące projektów zgłoszonych w 2014 r.:

- projektu założeń do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich¹⁵¹;
- założeń do ustawy nowelizującej Ustawę z dnia 16 września 2011 r. o prawach nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

Projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich

Projekt ustawy przygotowano w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego prawa unijnego pakietu legislacyjnego dotyczącego pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. W skład pakietu wchodzi m.in. dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (tzw. dyrektywa ADR) i rozporządzenie w sprawie internetowego rozstrzygania sporów konsumenckich (tzw. rozporządzenie ODR).

Zasadniczym celem unijnego pakietu legislacyjnego ADR/ODR i wdrażanych na jego podstawie przepisów jest zapewnienie konsumentom możliwości składania wniosków o rozstrzyganie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody alternatywnego rozwiązywania tych sporów. Dostęp do tanich i efektywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich będzie także korzystny dla przedsiębiorców, którzy uzyskają instrument pozwalający na uniknięcie długotrwałych i kosztownych procesów sądowych.

Dyrektywa ADR zakłada stworzenie we wszystkich państwach członkowskich jednolitego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów, który obejmie wszelkie zaistniałe na rynku unijnym

spory między konsumentem a przedsiębiorcą wynikające z zawartych umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług, w tym umów zawartych za pośrednictwem internetu i umów transgranicznych.

Model systemu ADR zaproponowany w projekcie ustawy będzie obejmował: podmioty ADR utworzone przez przedsiębiorców danej branży (funkcjonujące lub nowo powstałe); podmioty publiczne ADR o charakterze sektorowym (m.in. Urząd Komunikacji Elektronicznej, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Transportu Kolejowego i Rzecznik Finansowy); podmiot o charakterze horyzontalnym (Inspekcja Handlowa) – zakres jego działania obejmuje sprawy, dla których nie został utworzony właściwy podmiot sektorowy.

Model taki gwarantuje, że każdy spór konsumencki objęty zakresem dyrektywy zostanie rozwiązany przez właściwy podmiot ADR.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego

Przedmiotowa nowelizacja była efektem przeglądu dotychczas obowiązującej ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz uzgodnień z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju (obecnie: Minister Infrastruktury i Budownictwa), Ministrem Sprawiedliwości oraz Ministrem Finansów. Najważniejsze rekomendowane w projekcie rozwiązania dotyczyły m.in. doprecyzowania zakresu ustawy, zmiany katalogu środków ochrony wpłat nabywcy przez usunięcie otwartego mieszkaniowego rachunku powierniczego oferowanego bez dodatkowych zabezpieczeń w postaci gwarancji ubezpieczeniowej albo bankowej, uszczegółowienia kwestii związanych z prowadzeniem mieszkaniowych rachunków powierniczych, w tym zasad dotyczących uprawnień kontrolnych banku i zasad dokonywania wypłat z tego rachunku na rzecz dewelopera, jak również doprecyzowania przepisów regulujących treść umowy deweloperskiej. Projekt miał też na celu uregulowanie umowy rezerwacyjnej oraz doprecyzowanie procedury odbioru lokalu, co ma zmierzać do poprawienia skuteczności i efektywności ochrony nabywców lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz wzrostu poziomu akceptacji ustawy po stronie przedsiębiorców.

Projekt był szeroko konsultowany. Dodatkowo – z uwagi na konieczność przeprowadzenia

¹⁴⁹ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1.

¹⁵⁰ Dz. Urz. UE C 249 z 31.07.2014 r., s. 1.

¹⁵¹ Prace nad obiema regulacjami nie zostały zakończone w roku 2015. Informacje na temat bieżącego statusu dokumentu znajdują się na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

dalszych analiz zabezpieczeń wpłat nabywców nieruchomości i wprowadzonych ustawą środków ochrony, w szczególności w kontekście upadłości dewelopera – UOKiK zbadał skalę upadłości deweloperów w czasie obowiązywania ustawy deweloperskiej na tle takich postępowań w gospodarce ogółem. Pozyskał także kompleksową analizę prawnoporównawczą dotyczącą sytuacji, ochrony i egzekucji roszczeń nabywców w świetle nowych regulacji prawa restrukturyzacyjnego i upadłościowego w zestawieniu z regulacjami ustawy deweloperskiej. W grudniu 2015 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o kontynuacji prac nad przedmiotowym projektem.

4.1.2. Udział w pracach legislacyjnych prowadzonych z inicjatywy innych instytucji

W 2015 r. UOKiK brał udział w pracach nad rządowymi i pozarządowymi projektami legislacyjnymi, takimi jak:

- założenia ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji;
- ustawa – Prawo działalności gospodarczej;
- ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku;
- ustawa o zmianie ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz niektórych innych ustaw;
- ustawa o bezpieczeństwie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych;
- ustawa o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw;
- ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów;
- ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym;
- ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej;
- projekt założeń do ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi;
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy

udziale tych kredytów oraz ze środków uzyskanych z emisji obligacji;

- rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie wsparcia finansowego udzielonego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy;
- rozporządzenia Ministra Gospodarki dotyczące paliw i gazu ziemnego.

Przykłady projektów ustaw, do których swój wkład wniósł UOKiK

Projekt ustawy – Prawo działalności gospodarczej¹⁵²

Projekt ustawy powstał z inicjatywy Ministra Gospodarki. Oceniono, że obowiązująca od 2004 r. ustawa¹⁵³ wskutek licznych nowelizacji stała się nieprzejrzyta i nie realizuje podstawowego celu zbioru zasad prawa gospodarczego. Projekt uwzględnia szereg zmian, m.in. wprowadzenie instytucji projektu rozstrzygnięcia, zasadniczą modyfikację systemu nakładania kar administracyjnych, modyfikacje w zakresie przepisów o kontroli.

UOKiK zakwestionował część proponowanych rozwiązań. Wskazano w szczególności na:

- konieczność uwzględniania specyfiki procedury nakładania kar pieniężnych w postępowaniu przed Prezesem UOKiK;
- wady instytucji projektu rozstrzygnięcia – jej wprowadzenie w pierwotnej zaprezentowanej w projekcie postaci mogłoby skutkować znaczącym wydłużeniem czasu trwania postępowań i nadmiernym biurokratyzmem;
- ryzyko osłabienia systemu ochrony konsumentów przez wprowadzanie rozwiązań umożliwiających przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność gospodarczą unikanie kary za naruszenia przepisów chroniących konsumentów – UOKiK podkreślał, że regulacja mogłaby skłaniać nieuczciwych przedsiębiorców do nadużyć;
- konieczność odstąpienia w przypadkach wynikających z ustawy okik od obowiązku przeprowadzania szczegółowej analizy ryzyka występowania naruszeń. UOKiK zwracał uwagę, że zastosowanie takiego przepisu wprost do kontroli w postępowaniu antymonopolowym mogłoby w znacznym stopniu osłabiać jego efektywność, a co za tym idzie – utrudniać wykrywanie naruszeń przez organ antymonopolowy.

Większość uwag zgłoszonych przez UOKiK została uwzględniona na różnych etapach procesu

¹⁵² Projekt został skierowany do Sejmu 8 sierpnia 2015 r., jednak ze względu na upływającą kadencję Parlamentu został wycofany.

¹⁵³ Dz.U. 2013 poz. 672.

legislacyjnego. Projekt nie został przyjęty przez Sejm – w związku z upływem jego kadencji i zastosowaniem zasady dyskontynuacji.

Projekt założeń projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji¹⁵⁴

Projekt został zgłoszony przez Ministerstwo Sprawiedliwości w celu implementacji Dyrektywy PE i Rady 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i UE, objętych przepisami prawa krajowego.

Wkład UOKiK do projektu założeń dotyczył:

- treści niektórych definicji wskazanych w art. 2 dyrektywy – m.in. naruszenia prawa konkurencji, kartelu, programu łagodzenia kar, oświadczenia w ramach programu łagodzenia kar, propozycji ugodowej oraz podmiotu zwolnionego z kary;
- kwestii ujawniania i wykorzystywania dowodów znajdujących się w aktach organu ochrony konkurencji.

Na przełomie 2015 i 2016 r. na bieżąco konsultowano projekt. Stopień uwzględnienia uwag zgłoszonych przez UOKiK będzie możliwy do określenia na późniejszym etapie prac.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw

Przygotowany przez Ministra Finansów projekt stanowi implementację dyrektywy 2014/92/UE w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (tzw. dyrektywa PAD). Uwagi Prezesa UOKiK zgłoszone w toku procesu legislacyjnego dotyczyły w pierwszym rzędzie przyznawania akredytacji i nadzoru nad funkcjonowaniem porównywarek usług płatniczych. Przewidziany system pozwoli konsumentom na łatwiejsze porównywanie usług – często skomplikowanych – oferowanych przez instytucje finansowe. Uwagi Prezesa UOKiK odnosiły się również do kwestii dokumentu dotyczącego opłat i postulatu, aby instytucje finansowe doręczały ten dokument każdorazowo przy zmianie którejkolwiek z opłat nakładanych na konsumenta. Prezes UOKiK zaproponował także modyfikację w zakresie funkcjonowania rachunków podstawowych i opłat, jakie musieliby ewentualnie ponieść

konsumenci z tego tytułu; jeśli instytucja ta ma sprzyjać zniwelowaniu zjawiska niedostatecznego „ubankowienia” obywateli – powinna mieć charakter „rachunku socjalnego”, niepowiązanego z opłatami lub powiązanego jedynie z opłatami minimalnymi.

Projekt założeń do ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi

Prace nad projektem założeń do ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/17/UE prowadził Minister Finansów. Uwagi zgłoszone w toku konsultacji przez Prezesa UOKiK dotyczyły m.in. zakazu wykorzystywania terminu „doradca” przez kredytodawców i powiązanych pośredników kredytowych, zakazu wypłaty prowizji pośrednikowi kredytowemu (UOKiK zaproponował zmianę dominującego modelu działalności pośredników kredytowych), obowiązku podawania RRSO w reklamach niezawierających danych liczbowych na temat kosztów kredytu, wymogu zachowania czytelności informacji podawanych w reklamie, obowiązku dodatkowego ostrzegania konsumenta o szczególnym ryzyku związanym z jego sytuacją finansową.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw

Projekt Ministerstwa Finansów przewidywał m.in. zmiany w ustawie o kredycie konsumenckim. Wkład UOKiK w prowadzone prace dotyczył m.in. limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenciego, limitu opłat związanych z nieterminową spłatą kredytu oraz obowiązku zwrotu pobranych od konsumenta opłat w przypadku niezawarcia umowy lub nieudzielenia kredytu w terminie.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tych kredytów oraz ze środków uzyskanych z emisji obligacji¹⁵⁵

Projekt określa warunki udzielania pożyczek i emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach pomocy publicznej dla podmiotów realizujących misję budownictwa

¹⁵⁴ W 2015 r. projekt nie został jeszcze złożony do Rządowego Centrum Legislacyjnego.

¹⁵⁵ 20 października 2015 r. rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę Ministrów, a 27 października 2015 r. – ogłoszone w Dzienniku Ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1720).

mieszkaniowego. Pomoc ta udzielana będzie jako rekompensata za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. W związku z tym uwagi UOKiK dotyczyły zapewnienia zgodności pomocy z przepisami unijnymi odnoszącymi się do udzielania rekompensaty za świadczenie usług publicznych. Uwagi te zostały w całości uwzględnione przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Pozostałe opiniowane projekty

W ramach współpracy z innymi instytucjami UOKiK nie tylko opiniował otrzymane akty prawne, lecz także uczestniczył w spotkaniach legislacyjnych – czyli na bieżąco współtworzył projekty regulacji. Przykładem działań tego typu jest ścisła współpraca z Ministerstwem Gospodarki nad ustawą o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, a także nad zmianą ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Obydwa projekty wynikają z konieczności implementacji unijnego prawodawstwa.

Prezes UOKiK uczestniczył ponadto w pracach nad przygotowanym przez Ministra Gospodarki projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów – postulował m.in. upowszechnienie szerszej niż tylko mediacja palety polubownych metod rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich. Ścisła współpraca Prezesa UOKiK z projektodawcami dotyczyła też projektów ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, jak również ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

W roku 2015 kontynuowano udział w pracach legislacyjnych związanych z implementacją pakietu 8 dyrektyw sektorowych w obszarze nadzoru rynku¹⁵⁶. Bliższe informacje na ten temat przedstawiono w „Sprawozdaniu z działalności UOKiK za 2014 r.”.

4.1.3. Udział UOKiK w pracach legislacyjnych prowadzonych w Unii Europejskiej

UOKiK aktywnie współpracował z członkami Rady Ministrów i przedstawicielami innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE.

W roku 2015 powstało stanowisko rządu polskiego do projektu zmiany rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r.¹⁵⁷, określającego szczegółowe warunki procesu notyfikacji projektów pomocy publicznej. Opiniowana zmiana dotyczyła nowych wzorów formularzy notyfikacyjnych. Przygotowanie stanowiska zostało poprzedzone konsultacjami publicznymi, w których udział brały resorty oraz inne podmioty odpowiedzialne za projektowanie i wdrażanie programów pomocowych w Polsce.

Ponadto Prezes UOKiK uczestniczył w wypracowywaniu stanowiska Rządu RP do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług. Prace nad tym stanowiskiem będą kontynuowane w 2016 r. Już we wstępnej opinii Prezes UOKiK zwrócił uwagę na istotne z punktu widzenia ochrony konsumentów kwestie obowiązków producentów w zakresie dostosowania produktów czy usług z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych lub osób z innymi ograniczeniami, w tym – na realizację dodatkowych obowiązków informacyjnych. Przedstawił również zarys koncepcji nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców obowiązków, które nakłada nowa dyrektywa.

¹⁵⁶ Dyrektywy odnoszą się do decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l10141_pl.htm.

¹⁵⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE.

Rozdział 5.

Badania społeczne i analizy rynku

5.1. Badania i analizy rynku

Badania i analizy rynku są istotnym elementem monitorowania stanu konkurencji w wybranych sektorach gospodarki¹⁵⁸. Dostarczają i systematyzują wiedzę na temat poszczególnych rynków, dzięki czemu zwiększają przejrzystość obrotu gospodarczego. Często są punktem wyjścia do dyskusji na temat potrzeb i kierunków zmian w poszczególnych sektorach. Służą również gromadzeniu materiału dowodowego w ramach prowadzonych postępowań i analiz procesów konsolidacyjnych. Wnioski z analiz niejednokrotnie stanowią podstawę wszczęcia postępowań w sprawie stosowania niedozwolonych praktyk rynkowych.

Publikowanie wyników badań na stronie internetowej UOKiK jest elementem działań na rzecz promowania konkurencji. W roku 2015 wydano „Zasady publikowania informacji o wynikach badań rynku”.

W 2015 r. UOKiK prowadził łącznie 27 badań, z czego 21 dotyczyło rynku krajowego, a 6 – rynków lokalnych. Zakończono 11 badań.

5.1.1. Wybrane badania i analizy rynku

Badanie krajowego rynku usług audytu finansowego, doradztwa i usług konsultingowych

Światowy kryzys finansowy spowodował spadek zaufania do rynku usług audytorskich – na jaw wyszły wówczas przypadki niewystarczającej rzetelności i wiarygodności niektórych audytów. W związku z tym Komisja Europejska przyjęła nowe **rozwiązania prawne** reformujące politykę badania sprawozdań finansowych. Regulacje te zostaną wprowadzone we wszystkich państwach członkowskich do 17 czerwca 2016 r.

W ramach przygotowań do wdrożenia zmian UOKiK przeprowadził **badanie rynku usług audytorskich**, zakończone w 2015 r. Analiza objęła ponad 300 podmiotów. Celem była m.in. szczegółowa analiza czynników, które determinują wybór firmy audytorskiej i dynamikę zmian struktury rynku w Polsce.

Z badania wynika, że – podobnie jak w pozostałych krajach UE – rynek audytu jest silnie skoncentrowany. Występuje na nim czterech wyraźnych liderów („wielka czwórka”: Deloitte, EY, KPMG, PwC). Ugruntowaniu ich pozycji sprzyjają silne bariery wejścia na rynek dla mniejszych graczy. Reputacja stanowi bardzo istotny element wyboru firmy audytorskiej, sprzyjający „wielkiej czwórce”. W niektórych sytuacjach banki działające w Polsce, tak jak w innych krajach UE, ograniczały możliwość wyboru firmy audytorskiej, stosując postanowienia zobowiązujące klientów do skorzystania z usług wymienionych audytorów – klauzule „wyłącznie wielka czwórka”. Nowe przepisy unijne zakazują stosowania podobnych klauzul. W ocenie UOKiK szansą na zwiększenie konkurencji na rynku mogłoby być połączenie średnich sieci i powstanie w ten sposób podmiotu zdolnego konkurować z największymi przedsiębiorcami na rynku.

Badanie dotyczące detalicznej sprzedaży leków

Sprzedaż detaliczna farmaceutyków (w tym leków) stanowi istotny element handlu – ze względu na szczególną grupę odbiorców produktów tego typu. W 2015 r. UOKiK zakończył **badanie detalicznej sprzedaży leków**.

Do celów badania należały: analiza uregulowań prawnych, ich ocena pod kątem mechanizmów konkurencji, a także porównanie modeli regulacji występujących w niektórych państwach Unii Europejskiej. Analiza wykazała, że polski model regulacji prawnych działalności aptecznej nie odbiega od tych standardów przyjętych w części państw UE, w których preferowany jest mniejszy stopień ingerencji państwa. Wśród ograniczeń znajduje się m.in. przepis ustawy – Prawo farmaceutyczne: nie wydaje się zezwolenia na otwarcie apteki, jeżeli przedsiębiorca i kontrolowane przez niego podmioty lub grupa kapitałowa, do której należy, prowadzą więcej niż 1 proc. aptek na terenie danego województwa. W odróżnieniu od prawa farmaceutycznego, prawo antymonopolowe zakłada istnienie pozycji dominującej przedsiębiorcy na danym rynku – w tym przypadku rynku lokalnym, który nie jest tożsamy z obszarem województwa – jeżeli jego udział przekracza 40 proc. Z uzyskanych przez UOKiK danych wynika,

¹⁵⁸ UOKiK może przeprowadzać postępowania wyjaśniające jako badanie rynku, w szczególności mające na celu określenie jego struktury, poziomu konkurencji i stopnia koncentracji.

że przedsiębiorcy apteczni konkurują ze sobą na niewielkich obszarach. Większość badanych podmiotów za placówki konkurencyjne uznała te zlokalizowane w najbliższej okolicy. Ponadto przedsiębiorcy posiadający najsilniejszą pozycję w skali całego kraju rzadko mieli taką samą siłę na poszczególnych rynkach lokalnych.

Badanie pokazało, że jednym z najczęstszych problemów jest tzw. eksport równoległy, czyli sprzedaż do krajów, w których ten sam lek ma znacznie wyższą cenę. Niekontrolowany wywóz leków na rynki zagraniczne powoduje niedostatki na rynku polskim. Ten proces ma ograniczyć zmiana prawa farmaceutycznego uchwalona w maju 2015 r. Zakłada ona m.in. obowiązek regularnego, codziennego raportowania stanów magazynowych i wielkości sprzedaży towaru, a także nałożenie obowiązku zgłoszenia do inspekcji farmaceutycznej zamiaru wywozu leków za granicę.

5.2. Badania społeczne

Badania społeczne prowadzone na zlecenie UOKiK dotyczą przede wszystkim konsumentów i przedsiębiorców. Służą m.in. poznaniu poziomu znajomości wybranych zagadnień prawnych, postaw konsumenckich oraz poziomu zaufania i poczucia bezpieczeństwa konsumentów na poszczególnych rynkach. Wyniki badań są cennym źródłem informacji w kontekście organizowanych przez Urząd kampanii informacyjno-edukacyjnych. UOKiK wykorzystuje badania również w celu usprawnienia współpracy z interesariuszami.

W roku 2015 UOKiK przeprowadził 3 badania, w tym 2 dotyczące postaw konsumentów.

5.2.1. Wybrane badania społeczne

Postawy konsumentów wobec produktów finansowych w kontekście tzw. polisokat¹⁵⁹

Badanie dotyczące świadomości konsumentów odnośnie do produktów finansowych wpisuje się w prowadzone przez UOKiK postępowania dotyczące tego rynku (więcej informacji: **rozdz. 1**).

Okazuje się, że Polacy mają powierzchowną wiedzę na temat produktów finansowych. Najbardziej znane są proste produkty finansowe, w tym konto oszczędnościowo-rozliczeniowe; znajomość jego działania deklaruje najwyższy odsetek badanych – 82 proc. Poziom wiedzy maleje wraz ze wzrostem złożoności produktów. Najmniej znane

są te o charakterze inwestycyjnym, jednocześnie postrzegane jako najbardziej ryzykowne – m.in. ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, których znajomość działania deklaruje 20 proc. Polaków. Jako produkt ryzykowny określa je 29 proc. badanych, z kolei 43 proc. nie ma jednoznacznej opinii w tym zakresie. Niepokoi fakt, że przed wyborem danego produktu aż 39 proc. konsumentów w ogóle nie poszukuje informacji na jego temat. Ponadto co trzeci badany nie zapoznaje się z warunkami umowy związanej z produktem finansowym, na który się decyduje. Wyniki badań wskazują na potrzebę nie tylko edukacji konsumentów w zakresie produktów finansowych, lecz także poszerzenia wiedzy na temat instytucji mogących udzielić wsparcia w problematycznych przypadkach.

Konsument na wakacjach¹⁶⁰

Od 2012 r. UOKiK bada świadomość polskich konsumentów odnośnie do przysługujących im praw w sektorze usług turystycznych. Wyniki badań pokazują, że wiedza w tym zakresie jest niewysoka, lecz stale wzrasta. Badanie z 2015 r. przeprowadzono w ramach akcji „**Przed wakacjami – co warto wiedzieć?**” (więcej informacji: **rozdz. 6**). Respondentów pytano m.in. o obawy związane z korzystaniem z ofert biur podróży. Jak się okazało, obawy najczęściej dotyczą upadłości wybranego biura i związanych z tym problemów (19 proc.). Warto podkreślić, że wątpliwości turystów mogą wynikać bezpośrednio z poziomu wiedzy na temat przysługujących im praw – im jest ona większa, tym mniejszy niepokój związany z wystąpieniem potencjalnych problemów. Hipotezę tę potwierdzają wyniki badania. Fakt, że konsumenci korzystający z ofert biur turystycznych najmniej obawiają się problemów z reklamacją niewykonanej lub nienależycie wykonanej umowy turystycznej (6 proc.), może wynikać ze stosunkowo wyższego poziomu wiedzy w obszarze procedury składania reklamacji tych usług.

¹⁵⁹ Badanie zrealizował TNS na zlecenie UOKiK. W grudniu 2014 r. przeprowadzono badania jakościowe w formie zogniskowanych wywiadów grupowych. W styczniu 2015 r. zrealizowano badanie ilościowe na reprezentatywnej próbie 1100 Polaków.

¹⁶⁰ Badanie w maju 2015 r. zrealizował TNS na zlecenie UOKiK; próba: 1000 osób.

Rozdział 6.

Działalność informacyjno-edukacyjna

W celu dotarcia do szerokiej grupy odbiorców UOKiK wykorzystuje w działaniach informacyjnych różnorodne kanały komunikacji – m.in. współpracę z mediami, organizację konferencji i seminariów, komunikaty prasowe, bezpłatne publikacje.

Prowadząc otwartą politykę informacyjną, UOKiK na bieżąco aktualizuje i udoskonala swoją stronę internetową i portale tematyczne. Stanowią one źródło wiedzy o działaniach Urzędu, a także regulacji, rozwiązaniach i narzędziach prawnych odnoszących się do ochrony konkurencji i konsumentów. W roku 2015 UOKiK opublikował szereg wyjaśnień – dotyczących zarówno kwestii proceduralnych, jak i zasad realizowanej polityki informacyjnej.

Na stronie WWW prowadzony jest również Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). W 2015 r. złożono do UOKiK i rozpatrzono 822 wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

6.1. Kampanie i akcje informacyjne

Nowe przepisy konsumenckie

W 2015 r. UOKiK kontynuował działania informacyjne związane z nowymi prawami konsumenckimi¹⁶¹. Tym razem kampania społeczna skierowana była przede wszystkim do kupujących. Bazowała na emisji spotów „Takie prawo, że można”, przybliżających ważne prawa konsumentów – do reklamacji i do odstąpienia od umowy w przypadku zakupów w sieci. Materiał zachęcał też do wejścia na stronę prawakonsumenta.uokik.gov.pl¹⁶² i zapoznania się z nowymi regulacjami.

Reklamy nadawane były w telewizji, radiu, internecie oraz na ekranach LCD w środkach komunikacji miejskiej na terenie całego kraju, sklepach wielkopowierzchniowych, bankomatach, punktach prasowych i pociągach PKP¹⁶³. Do działań wspierających kampanię należały m.in. akcje internetowe i pojawienie się w placówkach Poczty Polskiej plakatów¹⁶⁴ przybliżających zasady rękojmi.

Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Celem działań informacyjnych UOKiK było przygotowanie uczestników rynku do wejścia w życie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶⁵. W połowie stycznia 2015 r. ruszył serwis

www.ustawa-antymonopolowa.uokik.gov.pl¹⁶⁶, który przybliżył najważniejsze zmiany: wydłużenie okresu przedawnienia dla porozumień ograniczających konkurencję, dwuetapową analizę wniosków w sprawie fuzji i przejęć, rozdzielenie procedur kontroli i przeszukania, rozszerzenie programu łagodzenia kar (*leniency*) dla uczestników karteli, możliwość nakładania na przedsiębiorców tzw. środków zaradczych (ang. *remedies*), wprowadzenie instytucji dobrowolnego poddania się karze (ang. *settlements*), kary pieniężne dla osób fizycznych odpowiedzialnych za udział w nielegalnym porozumieniu oraz publiczne ostrzeżenia konsumenckie.

Rynek finansowy

Monitorowanie rynku finansowego i reagowanie UOKiK na zakłócenia powstałe w tej branży zaowocowały m.in. uruchomieniem w kwietniu 2015 r. serwisu www.finance.uokik.gov.pl¹⁶⁷. Portal stanowi kompendium wiedzy o aktualnej sytuacji na rynku kredytów hipotecznych we franku szwajcarskim i rynku ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym¹⁶⁸.

Oprócz bieżących informacji o postępowaniach wobec banków oferujących kredyty hipoteczne w CHF i ubezpieczycieli sprzedających polisy ubezpieczeniowe z ufk oraz działaniach podejmowanych przez inne organy administracji publicznej i sądy na stronie znajdują się formularze dla konsumentów umożliwiające zawiadomienie UOKiK o podejrzanych praktykach w tych obszarach.

¹⁶¹ Ustawa o prawach konsumenta weszła w życie 25 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 827). Kampania na ten temat rozpoczęła się w listopadzie 2014 r.

¹⁶² W 2015 r. strona miała 960 182 unikalne odsłony.

¹⁶³ Liczba emisji spotów w radiu – ponad 4500, w telewizji – ponad 3400, na ekranach LCD – ponad 13 438 749.

¹⁶⁴ Ponad 5 tys. plakatów było wyeksponowanych w placówkach PP od 5 stycznia do 28 lutego 2015 r.

¹⁶⁵ Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego weszła w życie 18 stycznia 2015 r. (Dz.U. 2014 poz. 945).

¹⁶⁶ W 2015 r. strona miała 14 374 unikalne odsłony.

¹⁶⁷ W 2015 r. strona miała 52 846 unikalnych odsłon.

¹⁶⁸ Temat rynku ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym pojawił się na stronie w maju 2015 r.

Na rynku finansowym oferowane są także wysoko oprocentowane, krótkoterminowe pożyczki (tzw. chwilówki) oraz usługi finansowe, które nie podlegają szczególnemu nadzorowi państwa. Polskie społeczeństwo nie jest w pełni świadome ryzyka, jakie wiąże się z zawieraniem umów tego typu¹⁶⁹, dlatego UOKiK ponownie wsparł kampanię „Nie daj się nabrać. Sprawdź, zanim podpiszesz!”¹⁷⁰. Razem z NBP współorganizowało ją siedem instytucji publicznych¹⁷¹. Odświeżona strona internetowa www.zanim-podpiszesz.pl, spot telewizyjny, materiały informacyjne w prasie – przede wszystkim w tej formie informowano konsumentów, jak można uchronić się przed negatywnymi konsekwencjami nierozważnych decyzji finansowych.

Usługi turystyczne

UOKiK od wielu lat bada świadomość konsumentów w zakresie rynku usług turystycznych. Na tej podstawie w czerwcu 2015 r. przygotowano kolejną, już szóstą edycję akcji informacyjnej „Przed wakacjami: co warto wiedzieć?”¹⁷². Dzięki zaangażowaniu 36 instytucji udało się opracować kompleksowy zestaw porad dla osób planujących podróż wakacyjną.

Sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa

Nieuczciwe praktyki stosowane w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i typowe techniki manipulacyjne sprzedawców były przedmiotem październikowej akcji informacyjnej „Praktyki akwizytorów: poznaj swoje prawa”¹⁷³. Do wspólnych działań edukacyjnych UOKiK zaprosił 23 instytucje.

Bezpieczne odbłaski

W 2015 r. o bezpieczeństwo odbłasków dostępnych w sprzedaży na terenie całej Polski zadbały instytucje współdziałające w ramach sieci ochrony konkurencji i konsumentów¹⁷⁴. Na zlecenie UOKiK kontrolę tych produktów przeprowadziła Inspekcja Handlowa. Skala nieprawidłowości była duża, dlatego UOKiK we współpracy z Biurem Prewencji Ruchu Drogowego KGP, Centralnym Instytutem Ochrony Pracy oraz Instytutem Transportu

Samochodowego przygotował dwa poradniki na ten temat: dla konsumentów – *Kupujemy odbłaski* i dla przedsiębiorców – *Bezpieczne odbłaski*.

Suplementy diety

Otrzymywane przez UOKiK sygnały dotyczące reklam suplementów diety wskazywały, że konsumenci nie zawsze są rzetelnie i wyczerpująco informowani o właściwościach tych produktów. Z tego względu UOKiK przeprowadził w ramach sieci ochrony konkurencji i konsumentów dwie akcje informacyjne.

W pierwszą włączyła się Państwowa Inspekcja Sanitarna – w październiku wspólnie wystano list do 315 producentów i dystrybutorów suplementów diety, aby zwrócić uwagę przedsiębiorców na dostrzeżony problem. Druga, listopadowa akcja została zorganizowana przez 12 instytucji¹⁷⁵, w tym Ministerstwo Zdrowia i Główny Inspektorat Sanitarny, razem informujących konsumentów o najważniejszych właściwościach tej grupy produktów w specjalnie przygotowanym poradniku *Co warto wiedzieć o suplementach diety*.

6.2. Konferencje i wydarzenia w UOKiK

Debata z okazji Światowego Dnia Konsumenta: „Jak powinny wyglądać dobre reklamy usług finansowych?” (13 marca 2015 r.)

Podczas spotkania dyskutowano o konieczności wzmocnienia ochrony konsumentów i zapewnienia dostępu do rzetelnych informacji w przekazie marketingowym dotyczącym usług finansowych oraz o potrzebie dodatkowych rozwiązań prawnych.

Uroczysta sesja jubileuszowa z okazji 25-lecia UOKiK (13 kwietnia 2015 r.)

W 2015 r. obchodzono 25-lecie obowiązywania prawa antymonopolowego w Polsce. Dlatego też UOKiK zorganizował uroczystą sesję, która towarzyszyła 1. Polskiemu Kongresowi Prawa Konkurencji¹⁷⁶. Wydarzenie otworzyła premier Ewa Kopacz, a wzięły w nim udział również prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf – pierwszy prezes Sądu Najwyższego oraz prof. Anna Fornalczyk – pierwszy prezes Urzędu Antymonopolowego.

¹⁶⁹ Badania na zlecenie NBP przeprowadziła firma PBS (wrzesień/ październik 2015 r.). Badanie dotyczące zagadnień związanych z shadow bankingiem przeprowadzono na reprezentatywnej próbie 3000 osób, a to dotyczące świadomości konsumenckiej – na próbie 1000 osób.

¹⁷⁰ https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12025.

¹⁷¹ W kampanię zaangażowały się: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Narodowy Bank Polski, Policja oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹⁷² https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11687.

¹⁷³ https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11954.

¹⁷⁴ https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11650.

¹⁷⁵ W akcji wzięły udział: Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów, Instytut Żywności i Żywienia, Narodowy Instytut Leków, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Rada Reklamy, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

¹⁷⁶ 1. Polski Kongres Prawa Konkurencji odbył się w dniach 13–15 kwietnia. Zorganizowało go Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych.

Sesja dała sposobność do podsumowania procesu tworzenia oraz stosowania przepisów chroniących konkurencję i konsumentów, a także omówienia obecnych i przyszłych wyzwań stojących przed nauką oraz praktyką prawa w tym obszarze.



6.3. Konkursy i akcje promocyjne

W 2015 r. odbyły się kolejne edycje **konkursów na najlepsze prace magisterskie**. W obszarze ochrony konkurencji nagrody przyznano już siódmy raz, a w obszarze tematyki konsumenckiej – piąty. Nowością była rywalizacja autorów prac doktorskich dotyczących obu zagadnień.

W kwietniu 2015 r. odbyła się **XI Wielkopolska Olimpiada Wiedzy Konsumenckiej** pod patronatem Prezesa UOKiK i Marszałka Województwa Wielkopolskiego. W **konkursie**, współorganizowanym przez poznańską delegaturę UOKiK, udział wzięło blisko 540 uczniów szkół ponadgimnazjalnych.

UOKiK zaangażował się w **19. Piknik Naukowy** – największe w Europie plenerowe wydarzenie o tematyce naukowej. Zwiedzający mogli wykonać doświadczenia, a tym samym poznać metody badawcze stosowane przez łódzkie Specjalistyczne Laboratorium Produktów Włókienniczych i Analizy Instrumentalnej oraz poznańskie Laboratorium Kontrolno-Analityczne.



6.4. Działalność wydawnicza

W związku z dużym zainteresowaniem UOKiK dodrukował w 2015 r. publikacje o tematyce konsumenckiej. Zaktualizowane wersje poradników wzbogacono o przykłady zaczerpnięte z rynku po wejściu w życie ustawy o prawach konsumenta. Mowa o następujących tytułach: *Vademecum konsumenta* (broszura), *Przepisy konsumenckie dla przedsiębiorców* (broszura), *Jak kupować* (ulotka), *Zakupy przez Internet* (ulotka).

Ponadto wydano trzy prace laureatów konkursu Prezesa UOKiK na najlepszą pracę magisterską: dwie z zakresu ochrony konkurencji – *Ocena siły rynkowej przedsiębiorstw w postępowaniach antymonopolowych* i *Opóźnianie wejścia na rynek generycznych produktów leczniczych na tle prawa patentowego oraz prawa konkurencji* – oraz jedną z obszaru ochrony konsumentów – *Kwalifikacja prawna ostrzeżeń wydawanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych dla podróżujących z punktu widzenia prawidłowości wykonania zobowiązania z umowy o świadczenie usług turystycznych*.

Wszystkie publikacje są bezpłatnie dystrybuowane wśród zainteresowanych podmiotów i dostępne na stronie www.uokik.gov.pl, w zakładce **Edukacja**.

6.5. Współpraca z mediami

Informacje medialne na temat działalności UOKiK

Podstawowym celem współpracy UOKiK z mediami jest dotarcie z informacją do szerokiej grupy odbiorców, a tym samym podnoszenie świadomości wszystkich uczestników rynku. UOKiK współpracuje z mediami ogólnopolskimi, regionalnymi i lokalnymi. W 2015 r. wydał 213 komunikatów prasowych, z czego 31 dotyczyło ochrony konkurencji, 109 – ochrony konsumentów, a 40 – kontroli koncentracji¹⁷⁷. Do mediów regionalnych skierowano 1 komunikat na temat spraw lokalnych.

W 2015 r. ukazało się 60167 publikacji internetowych (w tym social media), 12072 artykuły prasowe i 5416 materiałów radiowo-telewizyjnych dotyczących decyzji wydanych przez UOKiK, a także innych działań podejmowanych przez Urząd. O UOKiK pisano również w zagranicznych publikacjach internetowych (107 razy w ramach *Policy and Regulatory Report*, *Global Competition Review* czy *MLex Market Insight*).

Prezes i pracownicy UOKiK byli autorami komentarzy oraz artykułów publikowanych

¹⁷⁷ Pozostałe komunikaty to relacje z konferencji, oświadczenia itp.

w ogólnopolskich dziennikach i prasie specjalistycznej (m.in. w „Rzeczpospolitej” i „Dzienniku Gazecie Prawnej”), a także zagranicznych periodykach (m.in. „Journal of European Competition Law and Practice”, „ECN Brief”, „The European Antitrust Review 2015”). Byli również gośćmi licznych audycji radiowych i telewizyjnych.

Poniżej przedstawiono przykładowe artykuły i wystąpienia medialne:

- Umowy przez telefon na nowych zasadach, „Rzeczpospolita” z 23.01.2015r., autor: Krzysztof Lehmann, Delegatura UOKiK w Bydgoszczy – artykuł wyjaśniający zmiany, które wprowadziła ustawa o prawach konsumenta;

- Wywiad z prezesem Adamem Jasserem, 10.02.2015r., Program III Polskiego Radia, audycja „Salon Ekonomiczny Trójki i Dziennika Gazety Prawnej” – dotyczący m.in. branży finansowej, problemów frankowiczów, roli UOKiK i potrzeby samoregulacji sektora bankowego.

Ocena działalności UOKiK dokonana przez zagraniczne media branżowe

W rankingu dotyczącym stosowania prawa konkurencji wydawanym corocznie przez „Global Competition Review” (*Rating Enforcement*) UOKiK otrzymał za 2015 r. 3 gwiazdki – poziom dobry.

rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ocena	★★★	★★★	★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★
poziom	dostateczny	dostateczny	dostateczny	dobry	dobry	dobry	dobry	dobry
efektywność	spadek ↓	wzrost ↑	wzrost ↑	wzrost ↑	stabilna ↔	stabilna ↔	stabilna ↔	spadek ↓

Rozdział 7.

Współpraca międzynarodowa

Działalność na forum międzynarodowym jest istotnym elementem tworzenia skutecznej polityki ochrony konkurencji i konsumentów. UOKiK wpływa na jej kształt, uczestnicząc w wymianie informacji i doświadczeń z organami oraz instytucjami z innych krajów. Jest to niezwykle istotne w kontekście globalizacji i rozwoju gospodarki cyfrowej, które powodują, że zagrożenia dla konkurencji i konsumentów wykraczają poza granice krajowe, a walka z nimi wymaga ścisłej współpracy między rządami poszczególnych państw.

Aktywność na forum międzynarodowym odzwierciedla otwartość UOKiK na wymianę wiedzy i doświadczeń, a w szczególności najlepszych praktyk. UOKiK stara się promować za granicą przyjęte w Polsce rozwiązanie – połączenie w ramach jednego organu kompetencji z obszaru ochrony konkurencji i konsumentów.

Podczas konferencji *European Competition Day* (Ryga, 7 maja 2015 r.), organizowanej przez prezydencję łotewską, Prezes Urzędu zaprezentował doświadczenia UOKiK w wykrywaniu zmów przetargowych.

Z kolei podczas dorocznej konferencji poświęconej dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych – *Third Annual Conference on the Unfair Commercial Practices Directive* (Budapeszt, 22 maja 2015 r.) – Prezes UOKiK odniósł się do procesu implementacji dyrektywy w Polsce. Poinformował o obserwowanych naruszeniach w sektorze finansowym i nowelizacji prawa ochrony konkurencji i konsumentów, mającej na celu zapobieganie im w przyszłości.

UOKiK był również obecny na konferencjach zorganizowanych w ramach kolejnych prezydencji – łotewskiej i luksemburskiej – w Radzie UE. Spotkania poświęcono tematyce przyszłych priorytetów polityki konsumenckiej w erze cyfrowej oraz zagadnieniom platform internetowych i geoblokowania.

UOKiK jest członkiem organizacji międzynarodowych zajmujących się tematyką ochrony konkurencji i konsumentów na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym. Jako najistotniejsze należy wskazać forum Unii Europejskiej,

Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodową Sieć Konkurencji oraz Międzynarodową Sieć Ochrony Konsumentów.

7.1. Współpraca multilateralna

Ochrona konkurencji

Europejska Sieć Konkurencji

(*European Competition Network*)

W 2015 r. pracownicy UOKiK uczestniczyli w pracach grup i podgrup roboczych ds. karteli, kontroli koncentracji, współpracy i procedur, transportu, kar, usług profesjonalnych, informatyki śledczej, ograniczeń w sprzedaży w internecie, żywności, telekomunikacji, energii, sektora farmaceutycznego, bankowości i rynków płatniczych, a także grupy ds. promowania zasad ochrony konkurencji i komunikacji.

Grupa ds. karteli zajmowała się m.in. funkcjonowaniem programów *leniency* obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich oraz analizą karteli wykrytych w ostatnim roku.

Grupa ds. porozumień wertykalnych skupiła swoje działania na rynku internetowych platform rezerwacji zakwaterowania; powołano dodatkową podgrupę koordynującą współpracę w zakresie egzekwowania prawa konkurencji w tym sektorze. Udział UOKiK w pracach tej grupy był szczególnie ważny z uwagi na postępowanie wyjaśniające, w którym analizowano warunki współpracy hoteli i właścicieli internetowych platform rezerwacji zakwaterowania. UOKiK wziął również udział w spotkaniu grupy ECN ds. usług profesjonalnych. Przedmiotem spotkania były zmiany regulacyjne i działania urzędów antymonopolowych w dziedzinie usług profesjonalnych. Przedstawiciel Urzędu zaprezentował najważniejsze postępowania UOKiK dotyczące tego sektora, omawiając decyzje dotyczące komorników i urbanistów. Na spotkaniu grupy ds. kar głównym tematem dyskusji stały się różnice w metodologii nakładania sankcji na przedsiębiorców i próba ujednolicenia procedur w tym zakresie. Głównym tematem prac grupy ds. telekomunikacyjnych było zagadnienie neutralności sieci i współdzielenia przez operatorów telekomunikacyjnych infrastruktury służącej do komunikacji elektronicznej (ang. *network sharing*).

Przedstawiciel UOKiK zaprezentował doświadczenia Urzędu w tej materii, przywołując ustalenia postępowania wyjaśniającego, w którym badano strukturę polskiego rynku telekomunikacyjnego i zasady współpracy operatorów telekomunikacyjnych. **Grupa ds. żywności** pracowała nad projektem wytycznych dotyczących stosowania szczegółowych przepisów rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych – w odniesieniu do sektorów oliwy z oliwek, wołowiny i cielęciny oraz roślin uprawnych. Zalecenia tych wytycznych będą obowiązywały również UOKiK. Ponadto członkowie grupy przeprowadzili dyskusję nad badaniem Komisji Europejskiej w zakresie nowoczesnego kanału w handlu detalicznym oraz nad toczącymi się postępowaniami krajowych organów ochrony konkurencji w tym sektorze. Tematami dyskusji na spotkaniu **grupy ds. transportu** były m.in. rynek kolejowy i prace KE nad IV Pakietem Kolejowym. Z kolei implementacja rozporządzenia regulującego opłatę *interchange* i prace nad dyrektywą w sprawie usług płatniczych stały się tematem dyskusji na forum **grupy ds. bankowości** i rynków płatniczych. Udział UOKiK w pracach tej grupy był szczególnie istotny – ze względu na decyzję Urzędu w sprawie opłat *interchange*, utrzymaną w mocy przez SA w październiku 2015 r., oraz wejście w życie w styczniu 2015 r. ustawy ustalającej pułap dla opłaty *interchange* (więcej informacji: [rozdz. 3](#)).

Ponadto w 2015 r. powstała nowa **grupa ds. promowania zasad ochrony konkurencji oraz komunikacji**. Podczas pierwszego spotkania przedstawiciele wybranych organów antymonopolowych zaprezentowali przyjęte strategie komunikacji z otoczeniem i skuteczne kampanie informacyjne dotyczące znaczenia stosowania zasad wolnej konkurencji. Celem tych kampanii było podniesienie świadomości administracji publicznej i uczestników rynku w tym zakresie.

W 2015 r. Polska razem z Francją i Dyрекcją ds. Konkurencji KE pełniła funkcję wiceprzewodniczącego **grupy ds. koncentracji**. Grupa ta podejmowała próby zacieśniania współpracy w wybranych obszarach kontroli koncentracji, m.in. w zakresie wymagań notyfikacyjnych.

UOKiK brał także udział w spotkaniach **głównych ekonomistów**. Kluczowymi tematami dyskusji były rynek energii i warunki konkurencji w sektorze taksówek – wobec pojawienia się na rynku nowych usług, opartych na aplikacjach mobilnych. Uczestniczono też w **posiedzeniach plenarnych** Europejskiej Sieci Konkurencji, podczas których

omawiane są najważniejsze – w kontekście polityki konkurencji – zagadnienia horyzontalne dotyczące funkcjonowania tej sieci.

Prezes Urzędu uczestniczył w corocznych **spotkaniach szefów europejskich organów antymonopolowych**. Spotkania te pozwalają na wymianę informacji i doświadczeń oraz służą wypracowaniu spójnej i efektywnej europejskiej polityki konkurencji. Głównymi tematami dysktowanymi w ramach ECN w 2015 r. były: zwiększenie konwergencji wybranych obszarów prawa ochrony konkurencji w świetle wniosków podjętych przy okazji 10-lecia stosowania Rozporządzenia 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, opracowanie skutecznego systemu wczesnego wykrywania karteli, a także sprawna wymiana informacji między członkami ECN.

Urząd angażował się również w działalność publicystyczną tej sieci – publikował artykuły w periodyku „ECN Brief” i wewnętrznym biuletynie „ECN Newsletter”.

Kolejnym ważnym narzędziem ułatwiającym przepływ wiedzy i wymianę doświadczeń w ramach ECN jest możliwość kierowania nieformalnych zapytań przez urzędy antymonopolowe. W 2015 r. UOKiK przygotował odpowiedzi na 44 zapytania, dotyczące m.in. rynku farmaceutycznego i bankowego, procedury kontroli organów ochrony konkurencji w siedzibie przedsiębiorcy czy procedury wszczynania postępowań antymonopolowych. Ze swojej strony Urząd wystosował 6 zapytań do członków ECN. Odnosiły się one m.in. do porozumień ograniczających konkurencję na rynku perfum/kosmetyków, definicji rynku właściwego produktowo i geograficznie w sektorze handlu wielkopowierzchniowego oraz usług pocztowych. Otrzymane odpowiedzi na zapytania okazały się bardzo pomocne przy prowadzonych przez UOKiK postępowaniach wyjaśniających i antymonopolowych.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)

OECD jest jednym z najważniejszych międzynarodowych forów, na których omawiane są sprawy dotyczące polityki i prawa konkurencji. W 2015 r. podczas posiedzeń Komitetu Konkurencji i podległych mu grup roboczych przedstawiciele UOKiK zaprezentowali doświadczenia Polski w zakresie m.in. współpracy w ramach sieci na rzecz ochrony konkurencji oraz dokonali podsumowania działalności legislacyjno-orzeczniczej w 2014 r.

MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE CHRONIĄCE KONKURENCJĘ

EUROPEJSKA SIEĆ KONKURENCJI (ECN)
– SIEĆ SŁUŻĄCA WYMIANIE INFORMACJI
NA TEMAT WDRAŻANIA UNIJNYCH
REGUŁ KONKURENCJI PRZEZ
DZIAŁAJĄCE WE WSZYSTKICH
PAŃSTWACH UE KRAJOWE ORGANY
DS. KONKURENCJI ORAZ DYREKCJĘ
DS. KONKURENCJI
KOMISJI EUROPEJSKIEJ

**ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY
GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (OECD)**
– MIĘDZYNARODOWE FORUM,
NA KTÓRYM OMAWIANE SĄ
SPRAWY DOTYCZĄCE POLITYKI
I PRAWA KONKURENCJI

**MIĘDZYNARODOWA SIEĆ
OCHRONY KONKURENCJI (ICN)**
– PLATFORMA WSPÓŁPRACY I WYMIANY
DOŚWIADCZEŃ ORGANÓW OCHRONY
KONKURENCJI Z CAŁEGO ŚWIATA

Międzynarodowa Sieć Ochrony Konkurencji (International Competition Network)

Urząd jest członkiem Międzynarodowej Sieci Konkurencji, stanowiącej platformę współpracy i wymiany doświadczeń ponad 130 organów ochrony konkurencji z całego świata. W 2015 r. przedstawiciele UOKiK uczestniczyli w pracach pięciu grup roboczych sieci: ds. karteli, jednostronnych praktyk rynkowych, efektywności urzędów antymonopolowych, promowania prawa antymonopolowego oraz kontroli koncentracji. W ramach pierwszej grupy UOKiK brał udział w pracach nad aktualizacją informacji o obowiązujących przepisach prawnych służących zwalczaniu karteli. Ponadto Urząd dokonał przeglądu badań rynkowych prowadzonych w ostatnich 5 latach.

Ochrona konsumentów

Sieć Polityki Konsumentckiej (Consumer Policy Network)

Przedstawiciel Kierownictwa UOKiK brał udział w spotkaniach Sieci Polityki Konsumentckiej na szczecelu dyrektorów generalnych, które są organizowane przez Komisję Europejską dwa razy do roku. Dla europejskich urzędów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów spotkania te stanowią platformę wymiany doświadczeń z zakresu najaktualniejszych zagadnień horyzontalnych dotyczących ochrony konsumentów – zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Do najważniejszych tematów diskutowanych w 2015 r. należały inicjatywy unijne: strategia

Jednolitego Rynku Cyfrowego (*Digital Single Market strategy*), pakiet dotyczący unii energetycznej, a także kwestia wzmocnienia roli Europejskich Centrów Konsumentckich (ECK). Spotkania CPN są również tradycyjnie okazją do wymiany informacji o ostatnich wydarzeniach i zmianach zachodzących w obszarze ochrony konsumentów w państwach członkowskich. Prezes UOKiK przedstawił prezentację na temat zmian w prawie polskim, które mają na celu skuteczniejszą ochronę konsumentów, oraz działań prowadzonych przez Urząd w sprawie Volkswagena.

Komitet ds. współpracy w obszarze ochrony konsumentów (Consumer Protection Cooperation)

UOKiK uczestniczył w cyklicznych spotkaniach Komitetu ds. współpracy w obszarze ochrony konsumentów. Podczas spotkań omawiano aktualne zagadnienia ochrony konsumentów w Unii Europejskiej. W 2015 r. do najważniejszych należały kwestie dotyczące:

- konieczności zapewnienia harmonizacji prawa UE w zakresie zakupów online i treści cyfrowych oraz dalszej harmonizacji w zakresie obowiązków umownych w krajowej i transgranicznej sprzedaży internetowej towarów;
- potrzeby zwiększenia poziomu wykrywalności naruszeń transgranicznych i ich usuwania, a także wzmocnienia koordynacji na poziomie unijnym oraz poprawy mechanizmów nadzoru rynku;

- skutecznego egzekwowania praw konsumentów, zwłaszcza w kontekście jednolitego rynku cyfrowego;
- przeglądu konsumenckiego prawa UE w celu oceny ogólnej efektywności, skuteczności i spójności regulacji;
- podniesienia poziomu pewności prawnej w stosowaniu dyrektywy 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych;
- negatywnych praktyk w trakcie zawierania transakcji online (m.in. odmowy przez zagranicznego sprzedawcę dostarczenia towaru do kraju zamieszkania konsumenta, braku akceptacji przez sprzedawcę e-płatności z innego kraju);
- planowanego przyjęcia przepisów dotyczących redukcji barier na rynku, zapobiegania dyskryminacji konsumentów pod względem narodowości czy miejsca zamieszkania, wzmocnienia dyrektywy usługowej;
- konieczności doprecyzowania roli i zakresu odpowiedzialności pośredników, jak również potrzeby zastosowania nowych środków w celu zwalczania nielegalnych treści w internecie, z uwzględnieniem ich wpływu na podstawowe prawo do wolności wypowiedzi i informacji;
- problemów związanych z prezentowaniem mediów społecznościowych jako darmowych mimo wykorzystywania danych osobowych dla celów marketingowych, sponsorowanymi blogami, bezpośrednim ukierunkowaniem na dzieci w zawołanych reklamach, nietransparentną sprzedażą dodatkowych ubezpieczeń, nieprzejrzystością płatności mobilnych, szybkich pożyczek i agresywnej windykacji.

UOKiK uczestniczył też w organizowanych w ramach CPC warsztatach „**European Unfair Terms Strategy III**”, które miały na celu wymianę doświadczeń w zakresie przeciwdziałania niedozwolonym postanowieniom umownym w sektorze usług finansowych, w tym – lepszą i szybszą identyfikację wspólnych problemów i trendów pojawiających się na unijnym rynku. Podczas spotkania przedstawiciel UOKiK poinformował o prowadzonych przez Urząd postępowaniach dotyczących warunków zmiany stopy procentowej oraz nowych kompetencjach UOKiK w zakresie ochrony konsumentów.

Pracownicy UOKiK brali udział również w projekcie SECIR, prowadzonym pod auspicjami CPC i mającym na celu przygotowanie wytycznych dla pracowników administracji, którzy prowadzą postępowania w sektorze e-commerce. Gotowy

podręcznik (*SECIR Internet Researchers Manual*) przedstawia metody prowadzenia działań związanych z naruszeniami praw konsumentów w internecie. Metody te są wykorzystywane w bieżącej pracy UOKiK. Projekt SECIR pozwolił na usprawnienie stosowanej przez Urząd procedury blokowania stron internetowych, za pośrednictwem których dochodzi do naruszeń interesów konsumentów (w szczególności poprawiła się efektywność postępowań w sprawach dotyczących przedsiębiorców mających siedzibę poza UE), a także wpłynął na rozszerzenie zestawu narzędzi służących do uzyskiwania, utrwalania i analizy materiału dowodowego w sprawach związanych z handlem elektronicznym.

W ramach CPC pracownicy UOKiK uczestniczyli w wizycie szkoleniowej w Hiszpanii. Wizyta obejmowała praktyczne szkolenie z wykorzystania narzędzi opisanych w podręczniku. Istotnie ułatwiła wdrożenie metod przedstawionych w projekcie SECIR, co wpłynęło na efektywniejsze prowadzenie postępowań w sektorze e-commerce. Ponadto w 2015 r. Europejskie Centrum Konsumentów nawiązało z UOKiK aktywną współpracę w związku z kompetencjami Prezesa UOKiK jako organu odpowiedzialnego za koordynację wykonywania rozporządzenia CPC¹⁷⁸. W ramach tej współpracy ECK kierowało do UOKiK zawiadomienia dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy polskich konsumentów przez przedsiębiorców zagranicznych mających siedziby w państwach członkowskich UE. Zawiadomienia te były rezultatem skarg kierowanych do ECK przez konsumentów. Zgłoszone sprawy, dotyczące m.in. usług przewozu lotniczego, usług kurierskich, e-sklepu czy internetowego serwisu randkowego, Prezes UOKiK przekazał – za pośrednictwem systemu informatycznego (CPC System) – do właściwych organów w państwach członkowskich Unii Europejskiej, wraz z wnioskiem o podjęcie niezbędnych środków mających na celu doprowadzenie do zaprzestania naruszenia wewnątrzwspólnotowego. Aktywna i skuteczna współpraca organów publicznych w sprawach transgranicznych naruszeń praw konsumentów ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia wyższych standardów ochrony konsumentów i spójnego podejścia do egzekwowania prawa w UE, dzięki czemu konsumenci będą mogli w pełni wykorzystywać potencjał jednolitego rynku.

¹⁷⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/2004/WE z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

Międzynarodowa Sieć Ochrony Konsumentów (International Consumer Protection and Enforcement Network – ICPEN)

ICPEN skupia organy ochrony konsumentów z ponad 50 państw. Celami tej sieci są wymiana informacji na temat praktyk rynkowych o wymiarze transgranicznym, które mogą mieć negatywny wpływ na interesy konsumentów, a także promowanie współpracy między urzędami odpowiedzialnymi za wdrażanie przepisów konsumenckich.

UOKiK uczestniczył w regularnej wymianie informacji w ramach sieci oraz pełnił funkcję administratora jej strony internetowej, aktywnie współpracując z kolejnymi krajami sprawującymi przewodnictwo w ICPEN. W drugiej połowie 2015 r. rola administratora została przekazana australijskiemu urzędowi ochrony konkurencji i konsumentów.

W 2015 r. przedstawiciele UOKiK brali udział w warsztatach organizowanych przez prezydencję brytyjską ICPEN, podczas których omawiano kwestie dotyczące ochrony konsumentów w świecie cyfrowym (w tym bieżące problemy konsumenckie w sektorze e-commerce i nieuczciwe praktyki cenowe), a także narzędzia i procedury wykorzystywane przy monitoringu działalności przedsiębiorców w sektorze handlu elektronicznego.

Urząd uczestniczył też w corocznej akcji poszukiwania internetu – „Sweep” – która w 2015 r. poświęcona była cenom w handlu online. Spośród

109 przeszukanych stron na 58 wykryto nieprawidłowości, dotyczące m.in. wprowadzających w błąd bądź ukrytych informacji na temat rzeczywistej ceny produktu lub usługi, ukrytych opłat dodatkowych czy niezgodnych z prawem zapisów regulaminu. Następnie wszczęto postępowanie wyjaśniające w celu zweryfikowania działań przedsiębiorców z branży e-commerce. Weryfikacja dała podstawy do tego, by sądzić, że przedsiębiorcy ci stosują działania polegające na wprowadzaniu klientów w błąd i naruszają przepisy ustawy o prawach konsumenta. Do przedsiębiorców wysłano wezwania do dobrowolnego zaniechania działań mogących stanowić nieuczciwą praktykę rynkową oraz wezwania do udzielenia informacji.

Komitet OECD ds. Polityki Konsumenckiej

UOKiK był również zaangażowany w prace Komitetu OECD ds. Polityki Konsumenckiej, który skupia przedstawicieli organów ds. ochrony konsumentów z państw członkowskich, ekspertów z organizacji społecznych i przedsiębiorców. W 2015 r. prace koncentrowały się na kwestiach handlu elektronicznego, ochrony konsumentów w środowisku platform internetowych i szerszego wykorzystania ekonomii behawioralnej do działań mających na celu ochronę konsumentów.

UOKiK był ponadto obecny na konferencjach zorganizowanych w ramach kolejnych prezydencji – łotewskiej i luksemburskiej – w Radzie UE. Konferencje te poświęcono tematyce przyszłych

MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE CHRONIĄCE KONSUMENTÓW

SIEĆ POLITYKI KONSUMENCKIEJ (CPN)
– PLATFORMA KE SŁUŻĄCA
WYMIANIE DOŚWIADCZEŃ
Z ZAKRESU AKTUALNYCH ZAGADNIEŃ
HORYZONTALNYCH DOTYCZĄCYCH
OCHRONY KONSUMENTÓW, ZARÓWNO
NA POZIOMIE KRAJOWYM, JAK I UNIJNYM

**MIĘDZYNARODOWA SIEĆ
OCHRONY KONSUMENTÓW (ICPEN)**
– ORGANIZACJA SKUPIAJĄCA PONAD
50 ORGANÓW OCHRONY KONSUMENTÓW
Z CAŁEGO ŚWIATA, KTÓREJ CELAMI SĄ
WYMIANA INFORMACJI NA TEMAT SZKODLIWYCH
PRAKTYK RYNKOWYCH O WYMIARZE TRANSGRANICZNYM
I PROMOWANIE WSPÓŁPRACY

**KOMITET DS. WSPÓŁPRACY
W DZIEDZINIE OCHRONY
KONSUMENTÓW (CPC)**
– KOMITET SKUPIAJĄCY ORGANY
PAŃSTW UE I NALEŻĄCE
DO EUROPEJSKIEJ STREFY
GOSPODARCZEJ ODPOWIEDZIALNE
ZA EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW
W ZAKRESIE OCHRONY KONSUMENTÓW,
DĄŻĄCY DO UJEDNOLICANIA PRAWA
KONSUMENCKIEGO

priorytetów polityki konsumenckiej w erze cyfrowej oraz zagadnieniom platform internetowych i geoblokowania.

Współpraca w zakresie bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku

W 2015 r. kontynuowano działania w ramach projektu Joint Action 2013 – kontrola bezpieczeństwa zabawek, projektu Joint Action 2014 – kontrola wyrobów pirotechnicznych i elektronarzędzi (rozpoczęcie: styczeń 2015 r., zakończenie: kwiecień 2018 r.), a także projektu EEPLIANT 2014 (*Energy Efficiency Complaint Products 2014*). Przystąpiono też do projektu Joint Action 2015 – kontrola bezpieczeństwa zabawek (właściwości chemiczne) i opracowanie metodologii szacowania ryzyka. W projekcie uczestniczy rekordowa liczba organów nadzoru rynku (37 z 24 państw, w tym Norwegii i Islandii). Projekt rozpoczął się na początku 2016 r. i potrwa 26 miesięcy.

W maju 2015 r. UOKiK gościł u siebie walne zgromadzenie organizacji PROSAFE (*Product Safety Forum of Europe*). W październiku 2015 r. w ramach projektu JA2014 UOKiK uczestniczył w trzydniowym przeglądzie systemu nadzoru rynku nad zabawkami, mającym na celu usprawnienie jego funkcjonowania i wymianę najlepszych praktyk między organami (CIMS – *continuous improvement in market surveillance*). W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele organów nadzoru rynku z Bułgarii, Estonii, Francji, Malty, Słowenii i Włoch. System działający w Polsce został wysoko oceniony przez uczestników przeglądu.

UOKiK bierze udział w programie wymiany urzędników w obszarze nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów niezwykłościowym finansowanym przez Komisję Europejską. W 2015 r. UOKiK przyjął przedstawicieli Chorwacji i Wielkiej Brytanii (sierpień) oraz wystąpił przedstawiciele Departamentu Nadzoru Rynku do instytucji zajmujących się nadzorem rynku w Wielkiej Brytanii (styczeń), Szwecji (maj), Czechach (czerwiec), Luksemburgu (czerwiec) i na Litwie (październik).

7.2. Współpraca bilateralna

Ważnym obszarem współpracy z zagranicą jest rozwijanie bezpośrednich kontaktów polskiego organu ochrony konkurencji i konsumentów z jego odpowiednikami z krajów będących partnerami Polski – zarówno w UE, jak i poza nią.

W 2015 r. zorganizowano spotkania z delegacją Ministerstwa Handlu Chińskiej Republiki Ludowej, delegacją Chorwacji i Wielkiej Brytanii oraz delegacją Turcji. Tematem poszczególnych spotkań był system nadzoru rynku w Polsce.

UOKiK wziął udział w Konferencji Skopijskiej, przygotowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Konferencja, jako forum konsultacyjne, ma na celu przekazywanie polskich doświadczeń przedakcesyjnym partnerom z instytucji rządowych w Republice Macedonii. Przedstawiciele UOKiK podzielili się informacjami na temat działań prowadzonych w obszarze ochrony konkurencji (w szczególności – w zakresie zwalczania zmów przetargowych), mówili także o ramach prawnych pomocy państwa.

7.3. Spotkania i konferencje międzynarodowe

Międzynarodowe seminarium dotyczące porozumień wertykalnych i konferencja na temat ekonomizacji prawa konkurencji (13–14 października 2015 r.)

Wydarzenia zostały zorganizowane przez UOKiK oraz Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS). Pierwszego dnia odbyło się seminarium poświęcone porozumieniom wertykalnym – z perspektywy doświadczeń różnych państw zastanawiano się, jak takie porozumienia powinny być oceniane i jakie jest ich oblicze w sektorze e-commerce. Drugiego dnia natomiast, już na gruncie wyłącznie krajowym, rozważano teoretyczne i praktyczne aspekty stosowania narzędzi analizy ekonomicznej w prawie konkurencji.

Wykład prof. Williama E. Kovacica (14 października 2015 r.)



William E. Kovacic, światowej sławy profesor prawa konkurencji, przyjechał do Polski na zaproszenie UOKiK¹⁷⁹ i wygłosił wykład poświęcony roli ochrony konsumentów w warunkach uczciwej konkurencji¹⁸⁰. Współgospodarzem spotkania było Digital Economy Lab Uniwersytetu Warszawskiego.

¹⁷⁹ Prof. Kovacic został zaproszony do Polski przede wszystkim w związku z organizacją seminarium dotyczącego porozumień wertykalnych (13 października 2015 r.).

¹⁸⁰ https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11953.

Postscriptum

Wejście w życie znowelizowanej ustawy okik (kwiecień 2016 r.) wieńczy proces kluczowych zmian w systemie ochrony konkurencji i konsumentów, rozpoczęty ponad dwa lata temu. Efektami zintensyfikowanych działań w obszarze legislacyjnym były:

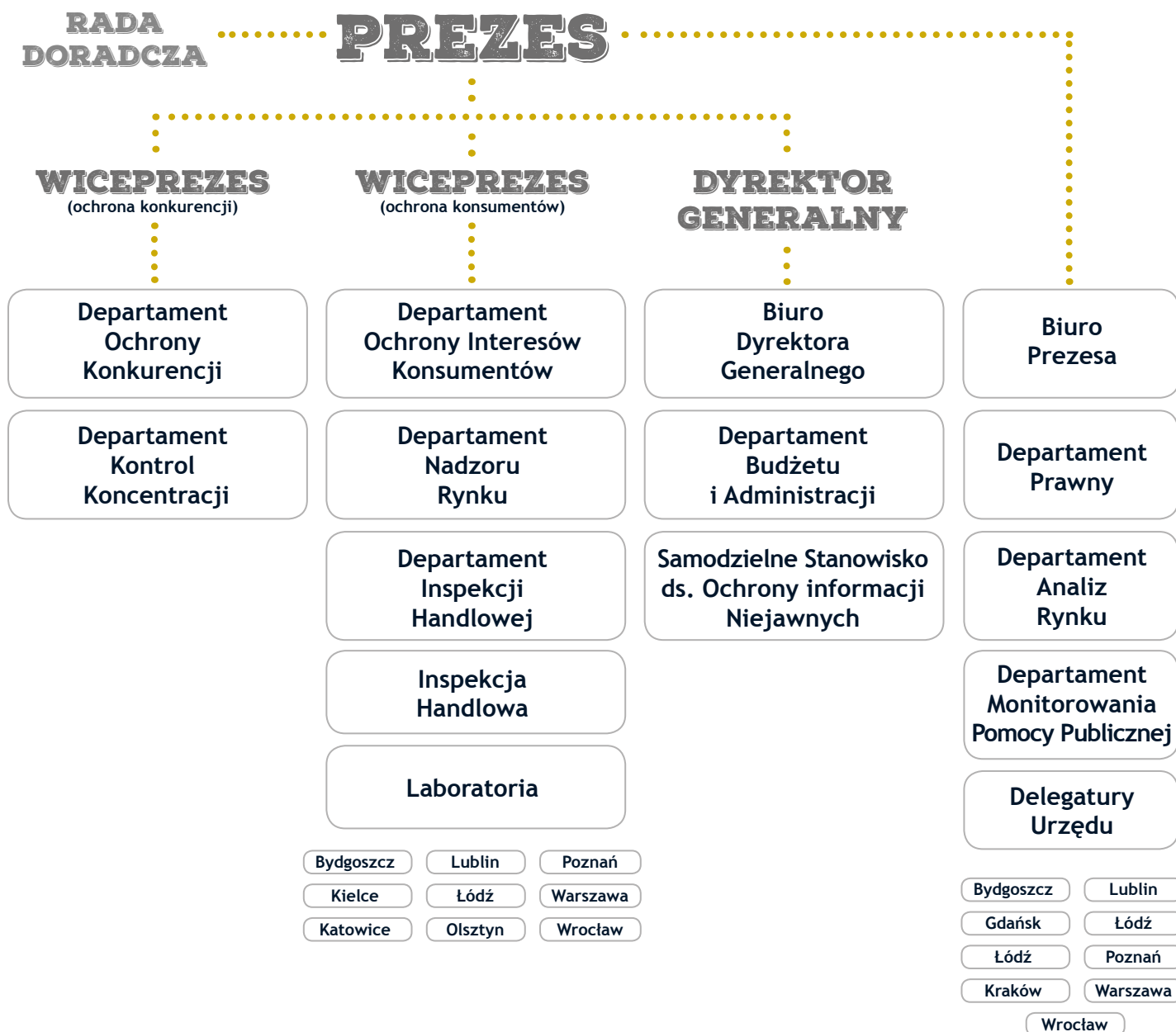
- ustawa o prawach konsumenta i zmiany w Kodeksie cywilnym (2014 r.) – wydłużenie czasu na odstąpienie od umowy zawartej poza lokalem lub na odległość, powrót do instytucji rękojmi przy składaniu reklamacji;
- zmienione przepisy ustawy okik, przede wszystkim w obszarze prawa antymonopolowego (2015 r.) – wydłużenie okresu przedawnienia praktyk ograniczających konkurencję, wprowadzenie dwuetapowego procesu koncentracji i odpowiedzialności finansowej kadry kierowniczej, rozszerzenie programu łagodzenia kar (*leniency*) oraz instytucji dobrowolnego poddanie się karze (*settlements*). W kwestiach konsumenckich wprowadzono możliwość publicznego ostrzegania konsumentów o niedozwolonych praktykach przedsiębiorców;
- zmienione przepisy ustawy okik w obszarze konsumenckim (2016 r.) – zakaz missellingu, przejęcie kompetencji sądów w zakresie rozstrzygania o niedozwolonym charakterze postanowień, wprowadzenie decyzji tymczasowych i instytucji tajemniczego klienta, a także bezpłatnych ostrzeżeń dla konsumentów w państwowym radiu i telewizji.

Rok 2016 jest zatem pierwszym, w którym w sposób kompleksowy obowiązują wszystkie wymienione zmiany. Urząd będzie dążył do jak najpełniejszego zastosowania nowych uprawnień oraz narzędzi chroniących konsumentów i konkurencję. Jednocześnie UOKiK sprawdzi, czy przedsiębiorcy wywiązują się z obowiązków wynikających z ustawy o prawach konsumenta. W związku z tym szczególnie nacisk położony zostanie na rynek usług telekomunikacyjnych i obszar e-commerce.

W zakresie legislacyjnym istotnym wyzwaniem na rok 2016 będzie zakończenie procesu implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich, wraz z systemem ADR i internetową platformą ODR (online dispute resolution). Projekt ustawy, opracowany na podstawie założeń przez Rządowe Centrum Legislacji, został przekazany do konsultacji 27 stycznia 2016 r. W zależności od daty przyjęcia ustawy planowane jest przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej popularyzującej ideę ADR i zachęcającej organizacje przedsiębiorców do tworzenia podmiotów tego typu.

W 2016 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Prezesa UOKiK: 12 maja na to stanowisko powołano Marka Niechciała.

Struktura organizacyjna UOKiK



Rada Doradcza

Organem doradczym Prezesa UOKiK jest Rada Doradcza. Do jej głównych zadań należą:

- opiniowanie podstawowych aktów prawnych i projektów rządowych dokumentów strategicznych z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów;
- rekomendowanie zmian w tych aktach i dokumentach oraz inicjowanie współpracy z ekspertami zewnętrznymi, w tym – ze środowiskami naukowymi. Rada Doradcza została powołana 9 maja 2014 r.

Członkowie Rady Doradczej

prof. dr hab. Tadeusz Skoczny (przewodniczący Rady), Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych Wydziału Zarządzania, Uniwersytet Warszawski

Mark Allen, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)

prof. nadzw. dr hab. Bożena Borkowska, Wydział Nauk Ekonomicznych, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

dr Jakub Borowski, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa

prof. dr hab. Sławomir Dudzik, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

dr Krzysztof Jaroszyński, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski; Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa

prof. nadzw. dr hab. Konrad Kohutek, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

prof. nadzw. dr hab. Monika Namysłowska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

prof. nadzw. dr hab. Anna Piszcz, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku



ISBN 987-83-64681-04-2

Opracowanie: Anna Plich, Biuro Prezesa, UOKiK

© Copyright 2016 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa

tel. 22 55 60 800, uokik@uokik.gov.pl

www.uokik.gov.pl