



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY**

DOK-2.411.1.18.ASz

Warszawa, 1 marca 2021

DECYZJA NR DOK-2/2021

- I.** Na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 275) oraz na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 5 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE L 1 z 4.01.2003 r., str. 1-25, ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego, w toku którego **uprawdopodobniono**, że Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie nadużywa pozycji dominującej na:
- (i) krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz
 - (ii) krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych
- poprzez:
- A. uzależnianie przedstawienia oferty cenowej na świadczenie hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych od przekazania przez nabywcę hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych szczegółowych informacji handlowych o jego kliencie;
 - B. odmowę przedstawienia nabywcy hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz hurtowych usług przyjmowania,

sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych ogólnych cenników usług hurtowych;

- C. narzucanie nabywcy hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych wzrostu cen tych przesyłek związanego z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji,

co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 1-388),

oraz po **przyjęciu zobowiązań** Poczty Polskiej S.A. polegających na tym, że:

1. Poczta Polska S.A. dla nie powszechnych usług pocztowych polegających na:
 - a) przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek listowych,
 - b) przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek reklamowych adresowych („usługi pocztowe”)

świadczonych dla nadawców działających na rzecz swoich klientów („nadawcy”), którzy to nadawcy, posiadając status operatora pocztowego, mogą jednocześnie świadczyć usługi pocztowe w ramach własnej sieci pocztowej (bez zaangażowania Poczty Polskiej S.A.) dla podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze, będzie określała cenniki (warunki cenowe) tych usług pocztowych, jednolite dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy, które będą obowiązywały przez okres 12 miesięcy i będą przedstawiane nadawcy w okresie poprzedzającym okres związania nowym cennikiem; jednolity cennik (warunki cenowe) dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy będzie zawierał ceny (warunki cenowe) ustalane w zależności od parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska S.A. w danym okresie (przedziałów wolumenowych oraz ewentualnie innych parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska S.A. w danym okresie); cennik (warunki cenowe) będzie załącznikiem do umowy zawieranej/zawartej z nadawcą;

2. przedstawiany nadawcy cennik (warunki cenowe) uwzględniał będzie strukturę wolumenową wskazaną Poczcie Polskiej S.A. przez danego nadawcę dla przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy i będzie zawierał więcej

niż dwa przedziały wolumenowe oraz będzie podstawą do określania cen dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy; cennik (warunki cenowe) będzie miał ramowy charakter, co oznacza, że będzie miał zastosowanie do każdego z klientów nadawcy (zgłaszanych Poczcie Polskiej S.A. przez nadawcę przed rozpoczęciem nadań przesyłek pochodzących od danego klienta nadawcy);

3. w przypadku zawierania umowy z nadawcą proces określania cennika (warunków cenowych) dla nadawcy obejmować będzie w szczególności następujące etapy:
 - a) nadawca, w celu otrzymania oferty cenowej Poczty Polskiej S.A. na usługi pocztowe, przedstawi strukturę wolumenową przesyłek zbieranych od swoich klientów (oraz ewentualnie inne parametry właściwe dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska S.A. w danym okresie), dla których Poczta Polska S.A. przygotowuje cennik (warunki cenowe); nadawca na tym etapie nie będzie zobligowany do przedstawiania szczegółowych informacji o swoich klientach, w tym wykazu klientów, na rzecz których będzie nadawał przesyłki;
 - b) po otrzymaniu od nadawcy informacji o strukturze wolumenowej (oraz ewentualnie innych parametrach właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska S.A. w danym okresie) Poczta Polska S.A. przygotowuje i przedstawi nadawcy ofertę cenową, przewidującą obowiązywanie cennika (warunków cenowych) przez okres 12 miesięcy od jego wejścia w życie; cennik (warunki cenowe) określony w ofercie będzie obowiązywał dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz klienta nadawcy oddzielnie, w zależności od wolumenu przesyłek danego klienta nadawcy wprowadzonego do obrotu pocztowego przez nadawcę; oferta ta zawierać będzie w szczególności:
 - więcej niż dwa przedziały wolumenowe dla danej usługi pocztowej,
 - strukturę wolumenową klientów nadawcy;
 - przedziały wagowe;
 - rodzaje usług pocztowych, jakimi nadawca jest zainteresowany;
 - inne elementy charakterystyczne dla danej usługi pocztowej;
 - c) po wynegocjowaniu przez strony warunków umownych, Poczta Polska S.A. przygotowuje i przekazuje nadawcy do podpisu umowę na świadczenie usług

pocztowych; projekt umowy i umowa zawierać będą między innymi niżej wskazane elementy:

- rozliczenie i sposób naliczenia opłat – opłata za usługę pocztową będzie naliczana zgodnie z wykonanym miesięcznym wolumenem przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy, na podstawie cennika (warunków cenowych) zaakceptowanego przez nadawcę na etapie ofertowania;
 - cennik (warunki cenowe) – w zależności od potrzeb nadawcy i zaakceptowanej oferty, umowa będzie zawierała cennik (warunki cenowe) dla danej usługi pocztowej z uwzględnieniem masy przesyłek i przedziałów wolumenowych (oraz ewentualnie innych parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska S.A. w danym okresie), dostosowanych do struktury wolumenowej wskazanej przez nadawcę dla przesyłek zbieranych od klientów nadawcy i na ich rzecz nadawanych;
 - sposób rozpoczęcia realizacji umowy w postaci nadawania przez nadawcę przesyłek na rzecz danego klienta nadawcy – nadawca będzie zgłaszać Poczcie Polskiej S.A. swoich klientów, od których będzie zbierał i nadawał na ich rzecz przesyłki, przed rozpoczęciem nadań przesyłek pochodzących od danego klienta nadawcy, z wyprzedzeniem co najmniej 5 dni roboczych; zgłoszenie będzie zawierało informacje niezbędne do prawidłowej identyfikacji klientów nadawcy;
4. w umowie zawartej z nadawcą na okres dłuższy niż 1 rok, cennik (warunki cenowe) będzie określany na okres 12-miesięczny; przed wygaśnięciem obowiązywania cennika (warunków cenowych) Poczta Polska S.A. przedłoży nadawcy propozycję nowego cennika (warunków cenowych) na kolejny okres 12-miesięczny, z uwzględnieniem danych za poprzedni rok lub informacji od nadawcy o planowanej strukturze wolumenowej przesyłek zbieranych od klientów nadawcy i na ich rzecz nadawanych w kolejnym roku związania umową; punkt 3 ma odpowiednie zastosowanie;
5. warunki zawieranej z nadawcą umowy będą dopuszczały możliwość jednokrotnego w ciągu okresu związania danym cennikiem (warunkami cenowymi) wnioskowania przez nadawcę o dodanie do umowy nowych przedziałów wolumenowych, przekraczających ostatni, dotychczasowy próg wolumenowy zawarty w cenniku – warunkach cenowych, załączonym do umowy; Poczta Polska S.A. będzie dokonywała oceny zasadności takiego wniosku w kontekście obowiązujących przedziałów wolumenowych, w

terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych; ewentualne wprowadzenie do umowy nowego przedziału wolumenowego będzie następowało po uznaniu przez Poczta Polska S.A. wniosku nadawcy za zasadny oraz po akceptacji oferty cenowej przez nadawcę; nowy cennik (warunki cenowe) będzie obowiązywał od dnia jego wprowadzenia (aneks do umowy) do końca okresu, na jaki został ustalony cennik (warunki cenowe) przed wprowadzeniem kolejnego przedziału wolumenowego; nowy cennik (warunki cenowe) będzie obowiązywał wobec każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy;

6. Poczta Polska S.A., w celu wdrożenia powyższych zasad, zobowiązuje się **w terminie 2 miesięcy** od uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, do poinformowania obecnych nadawców o możliwości zmiany warunków umów zgodnie z wyżej wskazanymi zasadami, przed wygaśnięciem aktualnie ustalonych cenników (warunków cenowych) i sposobu dokonywanych rozliczeń z Poczta Polska S.A.; nadawcy zachowują przy tym możliwość dobrowolnej akceptacji zmienionych zasad nadawania przesyłek pocztowych; w przypadku akceptacji zmiany warunków umów przez nadawców, zmiana nastąpi niezwłocznie;
7. **poczawszy od dnia** uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, Poczta Polska będzie określała dla nowych nadawców cenniki (warunki cenowe) za świadczenie usług pocztowych, w sposób określony w niniejszym zobowiązaniu

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakłada na **Poczta Polska S.A. obowiązek wykonania powyższych zobowiązań.**

II. Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 275) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakłada na Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie **obowiązek złożenia informacji** o stopniu realizacji zobowiązań określonych w pkt I sentencji niniejszej decyzji – w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie – poprzez przekazanie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów następujących dokumentów i informacji:

1. **wzorca umowy**, stosowanego przez Poczta Polska S.A. o świadczenie usług pocztowych zgodnie z zasadami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji;
2. **informacji o obecnych nadawcach**, których wskazano w pkt I.6 sentencji niniejszej decyzji, a także o datach, w których Poczta Polska S.A. poinformowała swoich obecnych nadawców o możliwości zmiany warunków umów, zgodnie z zasadami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji;

3. informacji na temat tego, którzy obecni nadawcy, których wskazano w pkt I.6 sentencji niniejszej decyzji, **zaakceptowali** przedstawione przez Poczta Polska S.A. zmiany warunków umów, zgodnie z zasadami zobowiązaniami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji, a w przypadku akceptacji zmian warunków umów – **terminów akceptacji tych warunków oraz zakresu, w jakim zostały one zaakceptowane;**
4. w przypadku akceptacji zmian warunków umów, zgodnie z zasadami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji przez obecnych nadawców, których wskazano w pkt I.6 sentencji niniejszej decyzji, kopii **jednej przykładowej zawartej umowy** o świadczenie przez Poczta Polska S.A. usług pocztowych określonych w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji;
5. w przypadku przedstawienia przez Poczta Polska S.A. warunków cenowych określonych w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji nowym nadawcom, których wskazano w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji, **informacji o nowych nadawcach**, którym Poczta Polska S.A. przedstawiła te warunki cenowe, a także terminów przedstawienia tych warunków cenowych;
6. w przypadku przedstawienia przez Poczta Polska S.A. warunków cenowych określonych w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji nowym nadawcom, których wskazano w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji, informacji na temat tego, którzy nadawcy **zaakceptowali** przedstawione przez Poczta Polska S.A. warunki cenowe, a w przypadku akceptacji zmian warunków umów – **terminów akceptacji tych warunków oraz zakresu, w jakim zostały one zaakceptowane;**
7. w przypadku akceptacji warunków cenowych określonych w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji przez nowych nadawców, których wskazano w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji, kopii **jednej przykładowej zawartej umowy** o świadczenie przez Poczta Polska S.A. usług pocztowych określonych w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji.

UZASADNIENIE

- (10) Postanowieniem z dnia 5 lipca 2018 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes Urzędu”) wszczął postępowanie antymonopolowe, o sygn. akt sprawy DOK-2.411.1.18.ASz, w sprawie nadużywania przez Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Poczta Polska”) pozycji dominującej.

(11) Pismem z dnia 30 października 2018 r. Poczta Polska złożyła wniosek o wydanie decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 275) (dalej: **u.o.k.k.**). Złożone zobowiązania zostały następnie zmodyfikowane przez Poczta Polską w pismach z dniami: 15 lutego 2019 r., 9 września 2019 r., 19 grudnia 2019 r., 24 lutego 2020 r., 10 lipca 2020 r., 9 października 2020 r. oraz 9 listopada 2020 r.

(12) Poczta Polska zobowiązała się do tego, że:

1. Poczta Polska dla niepowszechnych usług pocztowych polegających na:

- a) przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek listowych,
- b) przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek reklamowych adresowych („usługi pocztowe”)

świadczonych dla nadawców działających na rzecz swoich klientów („nadawcy”), którzy to nadawcy, posiadając status operatora pocztowego, mogą jednocześnie świadczyć usługi pocztowe w ramach własnej sieci pocztowej (bez zaangażowania Poczty Polskiej) dla podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze, będzie określała cenniki (warunki cenowe) tych usług pocztowych, jednolite dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy, które będą obowiązywały przez okres 12 miesięcy i będą przedstawiane nadawcy w okresie poprzedzającym okres związania nowym cennikiem; jednolity cennik (warunki cenowe) dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy będzie zawierał ceny (warunki cenowe) ustalane w zależności od parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polską w danym okresie (przedziałów wolumenowych oraz ewentualnie innych parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polską w danym okresie); cennik (warunki cenowe) będzie załącznikiem do umowy zawieranej/zawartej z nadawcą;

2. przedstawiany nadawcy cennik (warunki cenowe) uwzględniał będzie strukturę wolumenową wskazaną Poczcie Polskiej przez danego nadawcę dla przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy i będzie zawierał więcej niż dwa przedziały wolumenowe oraz będzie podstawą do określania cen dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy; cennik (warunki cenowe) będzie miał ramowy charakter, co oznacza, że będzie miał zastosowanie do każdego z klientów nadawcy (zgłaszanych Poczcie Polskiej przez

nadawcę przed rozpoczęciem nadań przesyłek pochodzących od danego klienta nadawcy);

3. w przypadku zawierania umowy z nadawcą proces określania cennika (warunków cenowych) dla nadawcy obejmować będzie w szczególności następujące etapy:

a) nadawca, w celu otrzymania oferty cenowej Poczty Polskiej na usługi pocztowe, przedstawi strukturę wolumenową przesyłek zbieranych od swoich klientów (oraz ewentualnie inne parametry właściwe dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska w danym okresie), dla których Poczta Polska przygotuje cennik (warunki cenowe); nadawca na tym etapie nie będzie zobligowany do przedstawiania szczegółowych informacji o swoich klientach, w tym wykazu klientów, na rzecz których będzie nadawał przesyłki;

b) po otrzymaniu od nadawcy informacji o strukturze wolumenowej (oraz ewentualnie innych parametrach właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polska w danym okresie) Poczta Polska przygotuje i przedstawi nadawcy ofertę cenową, przewidującą obowiązywanie cennika (warunków cenowych) przez okres 12 miesięcy od jego wejścia w życie; cennik (warunki cenowe) określony w ofercie będzie obowiązywał dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz klienta nadawcy oddzielnie, w zależności od wolumenu przesyłek danego klienta nadawcy wprowadzonego do obrotu pocztowego przez nadawcę; oferta ta zawierać będzie w szczególności:

- więcej niż dwa przedziały wolumenowe dla danej usługi pocztowej,
- strukturę wolumenową klientów nadawcy;
- przedziały wagowe;
- rodzaje usług pocztowych, jakimi nadawca jest zainteresowany;
- inne elementy charakterystyczne dla danej usługi pocztowej;

c) po wynegocjowaniu przez strony warunków umownych, Poczta Polska przygotuje i przekaze nadawcy do podpisu umowę na świadczenie usług pocztowych; projekt umowy i umowa zawierać będą między innymi niżej wskazane elementy:

- rozliczenie i sposób naliczenia opłat – opłata za usługę pocztową będzie naliczana zgodnie z wykonanym miesięcznym wolumenem przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy, na

- podstawie cennika (warunków cenowych) zaakceptowanego przez nadawcę na etapie ofertowania;
- cennik (warunki cenowe) – w zależności od potrzeb nadawcy i zaakceptowanej oferty, umowa będzie zawierała cennik (warunki cenowe) dla danej usługi pocztowej z uwzględnieniem masy przesyłek i przedziałów wolumenowych (oraz ewentualnie innych parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej nadawcy przez Poczta Polską w danym okresie), dostosowanych do struktury wolumenowej wskazanej przez nadawcę dla przesyłek zbieranych od klientów nadawcy i na ich rzecz nadawanych;
 - sposób rozpoczęcia realizacji umowy w postaci nadawania przez nadawcę przesyłek na rzecz danego klienta nadawcy – nadawca będzie zgłaszać Poczcie Polskiej swoich klientów, od których będzie zbierał i nadawał na ich rzecz przesyłki, przed rozpoczęciem nadań przesyłek pochodzących od danego klienta nadawcy, z wyprzedzeniem co najmniej 5 dni roboczych; zgłoszenie będzie zawierało informacje niezbędne do prawidłowej identyfikacji klientów nadawcy;
4. w umowie zawartej z nadawcą na okres dłuższy niż 1 rok, cennik (warunki cenowe) będzie określany na okres 12-miesięczny; przed wygaśnięciem obowiązywania cennika (warunków cenowych) Poczta Polska przedłoży nadawcy propozycję nowego cennika (warunków cenowych) na kolejny okres 12-miesięczny z uwzględnieniem danych za poprzedni rok lub informacji od nadawcy o planowanej strukturze wolumenowej przesyłek zbieranych od klientów nadawcy i na ich rzecz nadawanych w kolejnym roku związania umową; punkt 3 ma odpowiednie zastosowanie;
5. warunki zawieranej z nadawcą umowy będą dopuszczały możliwość jednokrotnego w ciągu okresu związania danym cennikiem (warunkami cenowymi) wnioskowania przez nadawcę o dodanie do umowy nowych przedziałów wolumenowych, przekraczających ostatni, dotychczasowy próg wolumenowy zawarty w cenniku – warunkach cenowych, załączonym do umowy; Poczta Polska będzie dokonywała oceny zasadności takiego wniosku w kontekście obowiązujących przedziałów wolumenowych, w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych; ewentualne wprowadzenie do umowy nowego przedziału wolumenowego będzie następowało po uznaniu przez Poczta Polską wniosku nadawcy za zasadny oraz po akceptacji oferty cenowej przez nadawcę; nowy cennik (warunki cenowe) będzie obowiązywał od dnia jego wprowadzenia (aneks do umowy) do końca okresu, na jaki został ustalony cennik (warunki cenowe) przed wprowadzeniem kolejnego przedziału wolumenowego; nowy cennik (warunki cenowe)

będzie obowiązywał wobec każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy;

6. Poczta Polska, w celu wdrożenia powyższych zasad, zobowiązuje się w terminie 2 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, do poinformowania obecnych nadawców o możliwości zmiany warunków umów zgodnie z wyżej wskazanymi zasadami, przed wygaśnięciem aktualnie ustalonych cenników (warunków cenowych) i sposobu dokonywanych rozliczeń z Poczta Polską. Nadawcy zachowują przy tym możliwość dobrowolnej akceptacji zmienionych zasad nadawania przesyłek pocztowych; w przypadku akceptacji zmiany warunków umów przez nadawców, zmiana nastąpi niezwłocznie;
począwszy od dnia uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, Poczta Polska formułować będzie oferty w procesie zawierania umów w sposób określony w niniejszym zobowiązaniu;
 7. począwszy od dnia uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, Poczta Polska będzie określała dla nowych nadawców cenniki (warunki cenowe) za świadczenie usług pocztowych, w sposób określony w niniejszym zobowiązaniu.
- (13) Opinie w przedmiocie złożonej przez Poczta Polską propozycji zobowiązań przedstawili, pismami z dnia 28 kwietnia 2020 r. oraz z dnia 14 września 2020 r. – Speedmail sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (dalej: „**Speedmail**”); a także pismem z dnia 25 maja 2020 r. – Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczтовых (dalej: „**OZPNOP**”).
- (14) Stosując art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu¹ (dalej: „**rozporządzenie 1/2003**”) w dniu 3 lutego 2021 r. Prezes Urzędu przedstawił Komisji projekt decyzji w przedmiotowej sprawie.
- (15) Pismem z dnia 2 lutego 2021 r. Poczta Polska została zawiadomiona o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w niniejszym postępowaniu oraz o możliwości zapoznania się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Strona skorzystała z możliwości zapoznania się z aktami sprawy.
- (16) Pismem z dnia 18 lutego 2021 r. Poczta Polska podtrzymała swój wniosek w sprawie przyjęcia przez Prezesa Urzędu zobowiązań o treści ustalonej w piśmie Poczty Polskiej z dnia 9

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. UE L 1 z 4.1.2003 r., str. 1-25, ze zm.

listopada 2020 r. oraz wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 u.o.k.k.

Słownik pojęć

(17) Poniżej przedstawiono słownik pojęć używanych w dalszej części decyzji:

- indywidualna wycena – określenie przez Poczta Polską wysokości opłat za realizację określonej usługi pocztowej dla danego klienta, zgłoszonego przez nadawcę, wraz z podaniem przez nadawcę informacji na temat przewidywanego wolumenu nadań określonego rodzaju przesyłek tego klienta w danym czasie (dalej: „**deklaracja wolumenowa**”);
- nabywca hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczenia przesyłek listowych lub hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczenia przesyłek reklamowych adresowych – nadawca korzystający z usług Poczty Polskiej na rzecz swoich klientów, który to nadawca, posiadając status operatora pocztowego, może jednocześnie świadczyć usługi pocztowe w ramach własnej sieci pocztowej (bez zaangażowania Poczty Polskiej) dla podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze² (dalej: „**Nadawca**”);
- niepowszechnie usługi pocztowe – usługi pocztowe nieobjęte obowiązkiem ich świadczenia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst

² Cechą charakterystyczną tych przesyłek jest to, że ze względu na ich znaczne wolumeny (wysyłanych na dużą skalę do wielu odbiorców) podmiot nadający przesyłki o masowym charakterze ma możliwość uzyskania lepszych warunków cenowych za realizację tych przesyłek w porównaniu do realizacji tych przesyłek w ramach powszechnych usług pocztowych. Przesyłkami te często mają podobny lub identyczny charakter (np. te same oferty handlowe wysyłane do różnych adresatów). Przesyłkami masowymi mogą być np. przesyłki listowe, m.in. wyciągi bankowe oraz faktury, nadawane do indywidualnych adresatów, jak również przesyłki reklamowe (adresowe), m.in. ofert handlowe, katalogi produktów, nadawane do indywidualnych adresatów.

jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1041, ze zm.) (dalej: „**Prawo pocztowe**”), mogące być świadczone zarówno przez operatora wyznaczonego, jak również przez innych (alternatywnych) operatorów pocztowych na zasadach konkurencji; do nie powszechnych usług pocztowych, wskazanych w art. 43 ust 1 pkt 1 Prawa pocztowego, należą następujące segmenty usług pocztowych:

(18) przesyłki kurierskie,

(19) usługi wchodzące w zakres usług powszechnych oraz

(20) inne usługi pocztowe;

- ogólne cenniki usług – cenniki usług pocztowych, określone przez operatora pocztowego dla każdego wolumenu tego samego rodzaju przesyłek nadawanych cyklicznie u tego operatora pocztowego przez Nadawcę na rzecz określonego klienta w danym czasie (dalej: „**strumień przesyłek klientów Nadawcy**”); ogólne cenniki usług uzależnione są od parametrów przesyłek; zawierają one określone przedziały (progi) cenowe oraz mają one ramowy charakter, co oznacza, że mają zastosowanie do każdego z klientów Nadawcy;
- podmiot nadający przesyłki o masowym charakterze – podmiot korzystający z nie powszechnych usług pocztowych, nadający przesyłki w masowych ilościach³. Podmiot tego rodzaju, korzystając z nie powszechnych usług pocztowych, może mieć status nadawcy masowego, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa pocztowego (za nadawcę masowego uznaje się nadawcę nadającego przesyłki pocztowe na podstawie umowy o świadczenie usług pocztowej

³ Przykładowo, przedsiębiorcy z branży telekomunikacyjnej, finansowej, a także fundacje, stowarzyszenia, jednostki samorządu terytorialnego czy organy administracji publicznej i inne jednostki budżetowe.

zawartej w formie pisemnej, od chwili przekroczenia liczby 100000 sztuk przesyłek danego rodzaju w danym roku kalendarzowym, z wyłączeniem podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych);

- przesyłka firmowa – nazwa marketingowa niepowszechnych usług pocztowych (należących do segmentu usług wchodzących w zakres usług powszechnych), świadczonych przez Poczta Polską polegających na realizacji przez Poczta Polską przesyłek listowych rejestrowanych (poleconych) lub nierejestrowanych, wyodrębnionych w strumieniu, z podziałem tych przesyłek na przeznaczone do doręczenia w obszarze miejscowym lub obszarze zamiejscowym;
- przesyłka marketingowa – nazwa marketingowa niepowszechnych usług pocztowych (należących do segmentu innych usług pocztowych) świadczonych przez Poczta Polską polegających na realizacji przez Poczta Polską przesyłek nierejestrowanych, zawierających różnorodne, własne materiały informacyjne nadawcy, wysyłane jednorazowo do co najmniej 30 adresatów;
- realizowanie przesyłek – przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych;
- umowa z 2014 r. – umowa nr [informacja chroniona] z 14 kwietnia 2014 r. zawarta pomiędzy Poczta Polską a Speedmail w przedmiocie świadczenia usług pocztowych (przesyłka firmowa i przesyłka marketingowa);
- umowa z 2016 r. – umowa nr [informacja chroniona] z 26 października 2016 r., zmieniająca umowę z 2014 r., zawarta pomiędzy Poczta Polską a Speedmail w przedmiocie

świadczenia usług pocztowych (przesyłka firmowa i przesyłka marketingowa).

Prezes Urzędu na podstawie zebranego materiału dowodowego ustalił, co następuje.

- (9) Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie była ocena, w aspekcie krajowych i unijnych przepisów o ochronie konkurencji, zasad i warunków współpracy Poczty Polskiej z Nadawcami (nabywcami hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz hurtowych usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych). Stosowane przez Pocztę Polską zasady i warunki świadczenia przez nią ww. niepowszechnych usług pocztowych ww. Nadawcom, działającym na rzecz swoich klientów, mogły mieć antykonkurencyjny charakter.

1. Strona postępowania

- (10) Poczta Polska jest spółką akcyjną wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie, XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000334972. Poczta Polska, jako operator pocztowy, jest wpisana do rejestru operatorów pocztowych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej pod numerem B-00106.
- (11) Przeważającym przedmiotem działalności tego przedsiębiorcy jest działalność pocztowa objęta obowiązkiem świadczenia usług powszechnych (tzw. powszechne usługi pocztowe). Poczta Polska prowadzi również działalność pocztową nieobjętą obowiązkiem świadczenia usług, konkurując w tym zakresie z alternatywnymi operatorami pocztowymi (tzw. niepowszechne usługi pocztowe).
- (12) Jedynym akcjonariuszem Poczty Polskiej jest Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych.

2. Regulacja działalności świadczenia usług pocztowych

- (13) Niniejsza sprawa dotyczy zasad i warunków świadczenia usług pocztowych nieobjętych obowiązkiem ich świadczenia. Usługi pocztowe podlegają szczególnym regulacjom prawnym.
- (14) Zgodnie z art. 2 ust 1 Prawa pocztowego usługę pocztową stanowi wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe realizowanie łącznie lub rozdzielnie przyjmowanie, sortowanie, doręczanie przesyłek pocztowych, a także przemieszczanie przesyłek pocztowych

oraz druków bezadresowych, jeżeli jest wykonywane łącznie z przynajmniej jedną spośród tych czynności. W związku z tym, łańcuch usług pocztowych obejmuje takie czynności jak: przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych, w tym przesyłek listowych oraz przesyłek reklamowych (adresowych).

- (15) Przesyłka pocztowa, zgodnie z art. 3 pkt 21 Prawa pocztowego, została określona jako rzecz opatrzona oznaczeniem adresata i adresem, przedłożona do przyjęcia lub przyjęta przez operatora pocztowego w celu przemieszczenia i doręczenia adresatowi. Wśród przesyłek pocztowych można wyróżnić różne rodzaje tych przesyłek m.in. przesyłki kurierskie, przesyłki reklamowe oraz przesyłki listowe.
- (16) Podmiot świadczący usługę pocztową jest określany jako operator pocztowy i w świetle Prawa pocztowego jest to przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (por.: art. 3 pkt 12 Prawa pocztowego). Operatorów pocztowych można podzielić na operatora wyznaczonego oraz na alternatywnych operatorów pocztowych. Operator wyznaczony, wyłoniony z konkursu wśród pozostałych operatorów pocztowych, świadczy usługi powszechne, co nie wyklucza możliwości świadczenia przez niego niepowszechnych usług pocztowych. Poczta Polska, jako operator wyznaczony w latach 2016 – 2025⁴, obowiązana jest świadczyć powszechne usługi pocztowe.
- (17) Powszechne usługi pocztowe można określić jako minimalne zestawienie usług pocztowych o ustalonym przepisami Prawa pocztowego i równym dla wszystkich użytkowników standardzie na terenie całego kraju⁵ (zob.: art. 45 i 46 Prawa pocztowego). Jedną z głównych cech świadczenia usługi powszechnej jest zapewnienie ciągłości tych usług oraz dostępu do tej usługi wszystkim użytkownikom danego kraju, niezależnie od obszaru zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej, a także rentowności realizacji tych usług. Świadczenie powszechnych usług pocztowych – uznawanych za niezbędne z punktu widzenia potrzeb społecznych – musi być zatem realizowane w taki sposób, aby objęte tym pojęciem usługi były dostępne na terenie całego kraju, realizowane z określoną regularnością, a ich ceny były przystępne⁶.
- (18) Świadczenie powszechnych usług pocztowych na warunkach rynkowych (tj. w przypadku braku regulacji) może być nierentowne. W rezultacie operatorzy wyznaczeni do świadczenia usług powszechnych mogą korzystać z określonych przywilejów, jak np. zwolnienie z VAT czy też możliwość otrzymania rekompensaty kosztów za wykonywanie nałożonego

⁴ Decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r., https://www.archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=20066 (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

⁵ R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*, Warszawa 2008, s. 192.

⁶ P. Lissoń, *Usługa powszechna i operator wyznaczony – dwa (nie)zbędne filary prawa pocztowego*, „internetowy Kwartalnik r.Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 1(7), s. 24.

obowiązku. W związku z tym, w przypadku wystąpienia straty na usługach powszechnych świadczonych przez operatora wyznaczonego, koszt realizacji tych usług jest finansowany na zasadach określonych w rozdziale 10 Prawa pocztowego. Operatorzy pocztowi, wskazani w art. 108 Prawa pocztowego, są zobowiązani do finansowania kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych, w tym kosztu utrzymania sieci pocztowej operatora wyznaczonego. Natomiast w przypadku usług niepowszechnych ryzyko biznesowe w tym zakresie jest ponoszone przez operatorów pocztowych.

- (19) Każdy rodzaj usługi wchodzącej w zakres pojęcia „usługa powszechna” może być świadczony także przez innych (alternatywnych) operatorów pocztowych obecnych na polskim rynku, co zgodnie z art. 3 pkt 30 Prawa pocztowego określa się jako „usługi wchodzące w zakres usług powszechnych”. Usługą o najistotniejszym znaczeniu w tym segmencie są przesyłki listowe, których przykładowo udział w 2019 r. wyniósł 98,5% wolumenu ogółem (tj. względem wszystkich usług w segmencie „usług wchodzących w zakres usług powszechnych”).

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 31, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (20) Operator wyznaczony musi posiadać sieć pocztową umożliwiającą świadczenie usług powszechnych na terytorium całego kraju (por.: np. art. 46 ust 2 oraz art. 71 ust. 2 Prawa pocztowego). Sieć pocztową stanowi system organizacji świadczenia usług pocztowych i wszelkiego rodzaju zasoby stosowane przez operatora wyznaczonego, w szczególności w celu świadczenia powszechnych usług pocztowych (por.: art. 3 pkt 29 Prawa pocztowego). Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 2 Prawa pocztowego, operator wyznaczony musi zapewnić odpowiednie rozmieszczenie placówek pocztowych i nadawczych skrzynek na terytorium całego kraju. Wymogi w tym zakresie określają szczegółowo przepisy rozporządzenia ministra właściwego ds. łączności, zgodnie z którym jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego musi przypadać na średnio 6 tys. mieszkańców, a niezależnie od tego wskaźnika, co najmniej jedna stała placówka pocztowa musi być dostępna w każdej gminie [zob.: § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz. U. 2020, poz. 1026)].
- (21) Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do rynku telekomunikacyjnego, kolejowego czy też rynku energetycznego, sieć pocztowa nie wiąże się jednak z porównywalnie wysokimi tzw. kosztami utopionymi związanymi z potrzebą wybudowania odpowiedniej infrastruktury

technicznej (np. sieci przewodów elektrycznych), lecz przeważające jej koszty funkcjonowania to koszty pracy i inne tzw. koszty mobilne (np. przejazd pojazdów)⁷.

- (22) Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Poczta Polska posiadała 7627 placówek pocztowych, z tego 5051 placówek zlokalizowanych było w miastach (do tej kategorii zaliczono placówki znajdujące się w gminach miejskich i gminach miejsko – wiejskich), natomiast 2576 placówek na terenach wiejskich (tj. w gminach wiejskich). 2892 placówki prowadzone były przez agentów pocztowych. W 2019 r. liczba placówek pocztowych operatora wyznaczonego, w stosunku do roku poprzedniego, została zwiększona o 25. Od kilku lat obserwowany jest wzrost liczby placówek Poczty Polskiej. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. Poczta Polska spełniła więc wymagania w zakresie warunków lokalizacji placówek pocztowych oraz zapewnienia dostępności do sieci placówek pocztowych.

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 39, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (23) Alternatywni operatorzy pocztowi nie mają obowiązku świadczenia usług powszechnych. Ich działalność gospodarcza może koncentrować się na świadczeniu niepowszechnych usług pocztowych w wybranych segmentach rynku usług pocztowych, tj. w obszarze przesyłek kurierskich, usług wchodzących w zakres usług powszechnych oraz innych usług pocztowych. Działalność tych operatorów może skupiać się zatem przykładowo tylko na jednym, najbardziej dochodowym segmencie, np. obszarze przesyłek kurierskich. Analiza działalności alternatywnych operatorów pocztowych wskazuje, że w 2019 r. 126 z nich świadczyło usługi wyłącznie w jednym segmencie, w tym 75 operatorów pocztowych wskazało, że działalność pocztowa prowadzona była wyłącznie w segmencie przesyłek kurierskich.

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 13, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (24) W przeciwieństwie do Poczty Polskiej, która – jak wskazano powyżej – jako operator wyznaczony ma obowiązek świadczenia usług w obrocie krajowym i zagranicznym dla ogółu społeczeństwa, alternatywni operatorzy pocztowi mogą świadczyć swoje usługi zarówno na terenie całego kraju, bądź tylko lokalnie, np. skupiając się na najbardziej zaludnionych obszarach, generujących największy zysk. Alternatywni operatorzy pocztowi mogą więc

⁷ Z tego względu koszty funkcjonowania sieci pocztowej są w dużej mierze generowane przez koszty realizacji przesyłek na tzw. „ostatniej mili” (tj. na etapie dostarczania przesyłki do danego adresata).

posiadać sieć pocztową jedynie w wybranych (największych) miastach w Polsce⁸. Stworzenie przez operatorów pocztowych własnej sieci pocztowej może być opłacalne w gęsto zaludnionych obszarach miejskich, gdzie nadawane są znaczne ilości przesyłek pocztowych. Stworzenie takiej sieci na obszarach, gdzie gęstość zaludnienia jest niska, wiąże się natomiast z koniecznością poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych (w tym poniesienia kosztów osobowych związanych z zatrudnieniem pracowników do doręczania przesyłek na etapie ww. tzw. „ostatniej mili”).

- (25) Według stanu na koniec 2019 r. alternatywni operatorzy pocztowi wykazali łącznie 17087 placówek pocztowych, z czego 14986 placówek zlokalizowanych było w miastach, a 2101 placówek na terenach wiejskich. Alternatywni operatorzy pocztowi znacznie częściej skupiają swoją działalność w miastach, bo istnieje tam znacznie większy popyt na usługi pocztowe, a jednocześnie jednostkowe koszty ich świadczenia są niższe niż na wsi. W przeciwieństwie do usług powszechnych, dostęp do konkurencyjnych ofert niepowszechnych usług pocztowych może być więc odmienny w różnych miejscach kraju.

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 12 i 41, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

3. Kontekst działań rynkowych Poczty Polskiej

- (26) Poczta Polska, oprócz realizacji usług powszechnych, świadczy także swoje usługi, na zasadach konkurencji, na podstawie pisemnych umów wskazanych w art. 14 pkt 1 Prawa pocztowego, dla dwóch szczególnych kategorii klientów, a mianowicie dla podmiotów nadających masowe przesyłki oraz Nadawców (zob. definicja w pkt 8 uzasadnienia decyzji).
- (27) Niniejsze postępowanie dotyczy dwóch segmentów usług pocztowych: usług wchodzących w zakres usług powszechnych oraz innych usług pocztowych. Poczta Polska, świadcząc usługi dla podmiotów nadających masowe przesyłki oraz Nadawców, używa nazw marketingowych tych usług: przesyłka firmowa (usługa należąca do segmentu usług wchodzących w zakres usług powszechnych) oraz przesyłka marketingowa (usługa należąca do segmentu innych usług pocztowych).

⁸ Biorąc pod uwagę ograniczony popyt na usługi pocztowe na terenach niezurbanizowanych, budowa alternatywnej (do sieci Poczty Polskiej) sieci pocztowej obejmującej teren całego kraju może być gospodarczo nieuzasadniona. Przykładowo InPost S.A., w latach 2014 – 2016, dysponował siecią pocztową pokrywającą terytorium całego kraju z uwagi na realizowanie umowy na obsługę sądów i prokuratury. W dłuższym okresie, po zakończeniu wspomnianej współpracy, m.in. ze względu na zbyt duże koszty, przedsiębiorca ten wycofywał się z realizacji przesyłek listowych. Zob.: decyzja zarządu InPost S.A. o zakończeniu działalności w zakresie obsługi przesyłek listowych tradycyjnych, <https://biznes.interia.pl/gieldy/raporty-espi/news-decyzja-zarządu-spolki-inpost-s-a-o-zakonczeniu-dzialalnosci,nId,4074561> (data dostępu: 5 lutego 2020 r.).

- (28) Nadawcy, w przeciwieństwie do podmiotów nadających masowe przesyłki we własnym imieniu, działają w imieniu i na rzecz swoich klientów. Z tego względu Nadawcy działają na innym szczeblu rynku niż podmioty nadające przesyłki masowe – prowadzą oni działalność gospodarczą na rynku wyższego szczebla (ang. *upstream market*) w porównaniu do podmiotów nadających masowe przesyłki funkcjonujących na rynku niższego szczebla (ang. *downstream market*).
- (29) Nadawcy, mając status operatora pocztowego, mogą świadczyć niepowszechnie usługi pocztowe podmiotom nadającym przesyłki o masowym charakterze w ramach własnej sieci pocztowej, konkurując z Poczta Polska. Jednocześnie podmioty te, działając na rzecz swoich klientów, są usługobiorcami niepowszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska. W tym zakresie korzystają oni z sieci Poczty Polskiej w obszarze Polski, w którym to nie posiadają własnej sieci pocztowej. Poczta Polska występuje więc w stosunku do Nadawców w podwójnej roli, tj. w pozycji kontrahenta oraz pozycji konkurenta.
- (30) Podmiotem mającym status Nadawcy jest przykładowo Speedmail, który świadczy niepowszechnie usługi pocztowe w zakresie realizacji masowych przesyłek listowych oraz przesyłek reklamowych (adresowych). Speedmail samodzielnie realizuje swoje usługi za pomocą własnych struktur terenowych na terenie części kraju, a w pozostałym zakresie korzysta on – na rzecz swoich klientów – z usług Poczty Polskiej, która jako jedyny operator pocztowy posiada sieć pocztową, w tym struktury doręzeniowe przesyłek pocztowych, na terenie całego kraju.
- (31) W związku z powyższym, dla klientów, którzy oczekują doręczenia przesyłek na terytorium całego kraju Speedmail dokonuje podziału przesyłek na dwa strumienie: (i) przesyłki doręczane w ramach sieci pocztowej Speedmail; (ii) pozostałe przesyłki. Niektóre rodzaje przesyłek, dla których nadanie przez operatora wyznaczonego wywołuje określone skutki prawne wymagane przez klientów Nadawców [np. wskazane w art. 17 Prawa pocztowego⁹; art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.); art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹¹ (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. 1575, ze zm.)

⁹ Zgodnie z art. 17 Prawa pocztowego: „Potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego”. Dowód doręczenia nie ma natomiast mocy dokumentu urzędowego niezależnie od tego czy nadawca skorzystał z usług operatora wyznaczonego, czy innego operatora pocztowego.

¹⁰ Zgodnie z tym przepisem: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”.

¹¹ Zgodnie z 165 § 2 k.p.c.: „oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”.

(dalej: „k.p.c.”)] w całości kierowane są przez Speedmail do Poczty Polskiej¹². Podział strumieni przesyłek Nadawców na przykładzie Speedmail został zaprezentowany w rysunku nr 1.

Rysunek nr 1. Rodzaje strumieni przesyłek Speedmail



Legenda:

- usługi realizowane w ramach sieci Speedmail;
- usługi realizowane w ramach sieci Poczty Polskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie pisma Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

- (32) W związku z powyższym, Speedmail jest zarówno klientem Poczty Polskiej (w przypadku klientów chcących realizować przesyłki pocztowe na terenie całej Polsce, musi on bowiem korzystać z usług Poczty Polskiej), jak również jest konkurentem Poczty Polskiej (samodzielnie realizując przesyłki pocztowe w ramach własnej sieci pocztowej). Bez korzystania z usług Poczty Polskiej Speedmail nie jest w stanie skonstruować własnej oferty, która zapewniałaby obsługę klientów na całym terytorium kraju oraz konkurować z ofertą Poczty Polskiej na takim obszarze. Jednocześnie, Speedmail, po wycofaniu się InPost S.A. z siedzibą w Krakowie z realizacji przesyłek listowych i reklamowych adresowych, pozostał największym konkurentem Poczty Polskiej. W latach 2018 – 2019 Speedmail był największym prywatnym operatorem pocztowym w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym pod względem wolumenu i przychodów.

- Dowody:**
- Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2018 r.*, s. 34, [https://uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-](https://uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie)

¹² Przykładowo, w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego niektórzy zamawiający formułują wymóg, aby co najmniej część nadawanych przesyłek listowych miała charakter dokumentu urzędowego, zgodnie z art. 17 Prawa pocztowego. W praktyce więc potwierdzenie nadania może mieć znaczenie dla grupy przesyłek, dla których istotny jest moment nadania, a nie moment doręczenia, np. gdy od momentu nadania przesyłki uzależniona jest możliwość wywołania skutku określonej czynności. W takich sytuacjach, realizacja tej części zamówienia publicznego, dla której zamawiający wymaga, aby nadawane przesyłki listowe miały charakter dokumentu urzędowego, musi być dokonywana przez operatora pocztowego z wykorzystaniem sieci pocztowej operatora wyznaczonego. Zob.: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt: KIO 1550/13.

rynku-pocztowego-w-2018-roku,215.html (data dostępu: 5 lutego 2021 r.);

- b. Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 31, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

(33) Charakterystyczne dla segmentu usług wchodzących w zakres usług powszechnych są znaczne (masowe) wolumeny kontraktów, o które konkurują operatorzy pocztowi. W wyniku tego pojawia się presja na obniżanie cen, co powoduje, że segment ten, generując przykładowo w 2017 r. aż 43,2% wolumenu całkowitego rynku usług pocztowych, dostarczał jedynie 14,2% wartości tego rynku. Nadawcy wywierają zatem presję na zasiedziałym („historycznym”) operatorze, jakim jest Poczta Polska, do obniżania ceny oraz podnoszenia jakości usług pocztowych.

Dowód:

- a. Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2017 r.*, s. 32, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2017-roku,78.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.);
- b. Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2018 r.*, s. 34, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2018-roku,215.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.);
- c. Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 30, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

(34) Przepisy Prawa pocztowego nie określają zasad i warunków dostępu do całej sieci pocztowej, lecz jedynie do enumeratywnie wyliczonych elementów infrastruktury wskazanych w art. 66 Prawa pocztowego. Przyjęte rozwiązania prawne wynikają z fakultatywności regulacji prawa UE w zakresie dostępu do sieci pocztowej, wykraczającego poza ww. elementy infrastruktury pocztowej¹³.

(35) Dostęp do sieci pocztowej Poczty Polskiej możliwy jest dla Nadawców (posiadających status operatora pocztowego) na podstawie zawieranych z Poczta Polską umów na podstawie art. 14

¹³ Ustawodawca w tym zakresie dokonał transpozycji Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty. W uzasadnieniu do projektu Prawa pocztowego argumentowano, że: „Mając na uwadze fakultatywność regulacji wspólnotowych w zakresie dostępu do sieci pocztowej w zakresie wykraczającym poza elementy infrastruktury pocztowej oraz uwarunkowania polskiego rynku pocztowego, gdzie operatorzy co do zasady tworzą własną infrastrukturę i nie korzystają z ww. dostępu, projektodawca nie uznał za wskazane wprowadzenia specjalnych przepisów w tym zakresie.”

pkt 1 Prawa pocztowego (tzw. umów nadawczych, czyli umów o świadczenie usług pocztowych zawieranych między nadawcami a operatorami pocztowymi)¹⁴.

- (36) Umowa o współpracę zawierana między operatorami pocztowymi (umowa międzyoperatorska), o której mowa w art. 14 pkt 2 oraz art. 35 Prawa pocztowego, na mocy której operator pocztowy mógłby uzyskać dostęp do sieci pocztowej, ma natomiast charakter dobrowolny, co oznacza, że jej zawarcie pozostaje w wyłącznej gestii zainteresowanych operatorów pocztowych oraz musi być gospodarczo uzasadnione. Poczta Polska, na czas wydania niniejszej decyzji, nie zawarła z żadnym operatorem pocztowym umowy międzyoperatorskiej.

4. Zasady współpracy Poczty Polskiej z Nadawcami

- (37) W toku postępowania antymonopolowego przeanalizowane zostały zasady i sposób dokonywania wycen przesyłek klientów Nadawców przez Poczta Polską oraz wymóg podawania Poczcie Polskiej przez Nadawców informacji o ich klientach na etapie ofertowania.
- (38) Jak wskazano, Poczta Polska współpracuje z Nadawcami, działającymi na rzecz swoich klientów, na podstawie pisemnej umowy o świadczenie usług pocztowych w rozumieniu art. 14 pkt 1 Prawa pocztowego, odnoszącego się do umów o świadczenie usług pocztowych zawieranych między nadawcami a operatorami pocztowymi. W umowie tego rodzaju wskazuje się, że Nadawca działa na rzecz swoich klientów (w przypadku przesyłek zbieranych przez nadawcę od swoich klientów), korzystając z określonych usług niepowszechnych świadczonych przez Poczta Polską – tj. przesyłki firmowej oraz przesyłki marketingowej. Nadawca przyjmuje przesyłki pocztowe od swoich klientów, a następnie nadaje te przesyłki w określonej placówce pocztowej Poczty Polskiej. Natomiast Poczta Polska przyjmuje przesyłki od Nadawcy, sortuje je, przemieszcza i doręcza przesyłki nadawane przez nadawcę. Poczta Polska dokonuje wyceny na realizację usług pocztowych Nadawcom, co do zasady, w zależności od wolumenu oraz rodzaju przesyłek generowanych przez jednego klienta Nadawcy w danym okresie (np. miesiąca).
- (39) Prezes Urzędu ustalił, że powyższe zasady i warunki współpracy z Nadawcami Poczta Polska określiła wobec Speedmail, który – jak wskazano – jest największym i najbardziej znaczącym konkurentem Poczty Polskiej w zakresie realizacji przesyłek listowych. Pierwszą umowę o

¹⁴ Jak zauważano w doktrynie, zadania wykonywane przez alternatywnych operatorów pocztowych odnośnie do zbierania i przekazywania historycznemu (zasiedzialemu) operatorowi pocztowemu przesyłek zebranych od swoich klientów w celu ich doręczenia na obszarach kraju, w których to operatorzy nie posiadają własnej sieci pocztowej, w praktyce mogą nie różnić się od zadań wykonywanych przez „pośredników” pocztowych (niemających statusu operatora pocztowego), zwanych również „konsolidatorami”, będących przedsiębiorcami zbierającymi przesyłki od różnych klientów i przekazujących te przesyłki do sieci zasiedziałego operatora w celu realizacji tych przesyłek; zob.: D. Geradin, *Is Mandatory Access to the Postal Network Desirable and If So at What Terms?*, „TILEC Discussion Paper” 2015, s. 5.

świadczenie usług pocztowych Speedmail podpisał z Poczta Polska w dniu 14 kwietnia 2014 r. (umowa nr [informacja chroniona]). Kolejną umowę zawarto z kolei w dniu 26 października 2016 r. (umowa nr [informacja chroniona]). Z chwilą wejścia w życie umowy nr [informacja chroniona] przestała obowiązywać poprzednia umowa nr [informacja chroniona].

Dowód: pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikiem o numerze 5, k. 22- 32, 763-1569.

- (40) Zmiana warunków współpracy ze Speedmail przez Poczta Polska, poprzez zawarcie umowy z 2016 r., polegała na modyfikacji zasad i sposobu dokonywania wycen przesyłek klientów zgłaszanych przez Speedmail. Na mocy umowy z 2014 r. obowiązywały ogólne cenniki usług, natomiast na mocy umowy z 2016 r. wycena przesyłek dokonywana była przez Poczta Polska wyłącznie indywidualnie dla każdego zgłoszonego klienta Speedmail. Porównanie postanowień umownych zawartych w tych umowach przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1. Porównanie umowy z 2014 r. z umową z 2016 r.

Umowa nr [informacja chroniona] z 14 kwietnia 2014 r.	Umowa nr [informacja chroniona] z 26 października 2016 r.
Postanowienia wspólne	
<ul style="list-style-type: none"> – Na podstawie obu umów Speedmail mógł nadawać przesyłki swoich klientów za pośrednictwem Poczty Polskiej. – Obie umowy zawierały wzór oświadczenia, zgodnie z którym Speedmail wskazywał Poczcie Polskiej, że jest upoważniony do działania na rzecz określonego klienta. – Speedmail musiał każdorazowo przekazywać Poczcie Polskiej informacje o swoim kliencie celem jego włączenia do umowy (w formie aneksu). 	
Najważniejsze różnice między ww. umowami w zakresie zasad i warunków cenowych	
<ul style="list-style-type: none"> – Umowa zawierała ogólne cenniki usług. Ceny dotyczące świadczonych usług niepowszechnych określone były dla części usług w zależności od przedziału wagowego, wolumenu i obszaru realizacji usług (cennik dla przesyłek marketingowych w zależności od wolumenu, wagi i gabarytu, a dla przesyłek firmowych w zależności od miejsca nadania i wagi). – Stosowane były progi cenowe (istniały przedziały wolumenowe, rozpiętość cen, co do zasady, nie przekraczała w żadnej kategorii wagowej poziomu [informacja chroniona]%). – Strony przewidziały możliwość stosowania dla poszczególnych zleceniodawców Speedmail opłat 	<ul style="list-style-type: none"> – W nowej umowie nie zawarto ogólnych cenników usług. Unormowano indywidualną wycenę dla każdego klienta zgłaszanego przez Speedmail w oparciu o deklarowany wolumen nadań oraz parametry przesyłek (masa, gabaryt) wskazane przez Speedmail w składanym do Poczty Polskiej wniosku. – Poczta Polska przygotowując indywidualną wycenę dla klientów Speedmail określa: (a) cenę dla deklarowanego wolumenu nadań oraz (b) cenę w przypadku braku wykonania deklaracji (bez określania progów cenowych). Rozpiętość pomiędzy ceną ustaloną dla deklarowanego wolumenu nadań, a ceną w przypadku braku realizacji

<p>ustalanych dla danego klienta Speedmail w oparciu o wskazane parametry usługi oraz deklarowany wolumen nadań, jednak bez doprecyzowania tych zasad w zawartej umowie. Indywidualnie kalkulowane odrębne warunki cenowe były ustalane wyłącznie na wniosek Speedmail.</p> <p>– Zwyczajowo Speedmail dokonywał zgłoszeń nowych zleceniodawców na co najmniej [informacja chroniona] dni przed dniem nadania ich przesyłek. Nie doprecyzowano tych zasad w zawartej umowie.</p>	<p>deklaracji wolumenowej nie jest stała, ponieważ jest ona uzależniona m.in. od rozmiaru deklarowanego wolumenu nadań przez Speedmail. Nie sprecyzowano jednak szczegółowych warunków kształtowania cen w umowie.</p> <p>– Wskazano, że termin włączenia nowego klienta do umowy będzie wynosić [informacja chroniona]dni.</p>
---	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie pisma Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikiem o numerze 1, k. 22- 33; pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

- (41) Prezes Urzędu ustalił, że proces zmiany umowy z 2014 r., poprzez podpisanie umowy z 2016 r., był następujący. W wiadomości e-mail z dnia 22 lipca 2016 r. Poczta Polska poinformowała Speedmail o zmianie zasad w zakresie warunków wyceny realizowania niepowszechnych usług pocztowych, argumentując to m.in. koniecznością uporządkowania oraz ujednoczenia składania ofert cenowych wszystkim klientom Speedmail. Zmiana ta miała polegać na tym, że począwszy od 22 lipca 2016 r. dla wszystkich klientów, na rzecz których Speedmail nadawał przesyłki do Poczty Polskiej, zgłaszanych do umowy na podstawie oświadczenia Speedmail, Poczta Polska będzie oferowała indywidualne ceny w oparciu o zadeklarowane wolumeny nadań danego klienta, zgłaszanego przez Speedmail, oraz parametry wagowe tych przesyłek. Następnie, Poczta Polska przesłała projekt nowej umowy wskazując, że umowa ta wejdzie w życie w dniu 1 sierpnia 2016 r. Poczta Polska zakładała porozumienie stron w tym przedmiocie, dlatego też nie zaproponowała okresu wypowiedzenia dotychczasowych warunków umownych. Na prośbę Speedmail nastąpiło jednak przesunięcie terminu planowanych zmian o [informacja chroniona] dni, zgodnie z zasadami wypowiedzenia dotychczas obowiązującej umowy z 2014 r. W dniu 21 października 2016 r. Poczta Polska wezwała Speedmail do podpisania nowej umowy bez możliwości prowadzenia dalszych negocjacji w jej przedmiocie. Nowe warunki i zasady włączania klientów Speedmail do umowy stosowane były od września 2016 r. Nowa umowa została natomiast podpisana 26 października 2016 r.

Dowody:

- a. pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikiem o numerze 5, k. 22-32, 763-1569;

- b. pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

(42) Prezes Urzędu ustalił, że ze względu na brak alternatywy handlowej wobec usług świadczonych przez Poczta Polską, Speedmail został zmuszony zaakceptować nowe zasady dokonywania przez Poczta Polską wycen. Speedmail nie miał możliwości negocjowania niektórych postanowień umownych z Poczta Polską. Przykładowo, pomimo składania wniosków o wprowadzenie ogólnych cenników usług, które obowiązywały na mocy starej umowy z 2014 r., Poczta Polska nie zgodziła się na wprowadzenie tego typu cenników w umowie z 2016 r. Poczta Polska nie zgodziła się jednocześnie na zgłaszaną przez Speedmail propozycję, aby wprowadzić do umowy zapis równoważny, zgodnie z którym, w przypadku kiedy ilość faktycznie nadanych przesyłek będzie wyższa od deklarowanej, Poczta Polska obniży ceny w stosunku do cen zaoferowanych w wycenie dla deklarowanego wolumenu nadań.

Dowody:

- a. pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikiem o numerze 5, k. 22-32, 763-1569;
- b. pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

4.1. Uzależnianie przedstawienia oferty cenowej na świadczenie usług pocztowych od przekazania przez Nadawcę szczegółowych informacji handlowych o jego kliencie

(43) Prezes Urzędu ustalił, że Poczta Polska uzależnia przedstawienie oferty cenowej dla Nadawcy na świadczenie usług pocztowych od przekazania przez tego Nadawcę szczegółowych informacji handlowych o jego kliencie. Powyższe związane jest z faktem ukształtowanej przez Poczta Polską praktyki żądania od Nadawców informacji o ich klientach w celu włączenia ich do umowy (w formie aneksu do umowy). Przed podaniem tych informacji Nadawca nie ma zatem możliwości przewidzenia oferty cenowej, którą otrzyma (lub może otrzymać) od Poczty Polskiej w związku z nadawaniem Poczcie Polskiej przesyłek pocztowych zebranych od swoich klientów w celu ich dalszej realizacji przez Poczta Polską.

(44) W przypadku Speedmail, zarówno umowa z 2014 r., jak i umowa z 2016 r. zawierały wzór oświadczenia, zgodnie z którym Speedmail wskazywał, że jest upoważniony do działania na rzecz swojego klienta. Przedsiębiorca ten na etapie ofertowania musiał każdorazowo przekazywać Poczcie Polskiej informacje handlowe o swoim kliencie – jego nazwę, adres oraz

NIP – w celu włączenia go do umowy. Obie umowy zawierały także klauzulę zakazu kumulowania wolumenów nadawanych przesyłek, realizowanych w oparciu o kilka odrębnych umów zawartych przez jednego Nadawcę z podmiotami, na rzecz których Nadawca świadczył usługi związane z nadawanymi przesyłkami.

Dowody:

- a. pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r., k. 22-32;
- b. pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

- (45) Z ustaleń Prezesa Urzędu wynika, że w okresie oczekiwania na akceptację wniosku o dokonanie indywidualnej wyceny przesyłek klientów Nadawcy przez Poczta Polską, przekazanie przez Nadawcę informacji o jego klientach mogło umożliwić Poczcie Polskiej przedstawienie kontroferty zgłaszanym klientom (względem oferty nadawcy). Poczta Polska, uzyskując informacje o klientach Nadawcy, w łatwiejszy sposób mogła również przejąć klientów tego Nadawcy, przykładowo poprzez przedstawienie takich warunków dla Nadawcy, które uniemożliwią mu złożenie konkurencyjnej oferty względem oferty złożonej przez Poczta Polską.
- (46) Powyższe ustalenia można zobrazować na przykładzie dokonanych przez Poczta Polską wycen w dniu [informacja chroniona] 2016 r. na rzecz zgłoszonych klientów Speedmail: [klient 1], [klient 2], [klient 3]. Przesyłki tych klientów z zagranicy były przekazywane do Polski za pośrednictwem [zagranicznego operatora pocztowego]. Następnie przesyłki te były realizowane w Polsce przez Speedmail.
- (47) Przebieg wydarzeń w tym przypadku był następujący. Przedstawiciel [zagranicznego operatora pocztowego] w dniu [informacja chroniona] 2016 r. zgłosił się do Poczty Polskiej, wskazując na możliwość przekazywania Poczcie Polskiej znacznej ilości przesyłek klientów [klient 1], [klient 2], [klient 3]¹⁵. W korespondencji wskazał, że przesyłki te były realizowane do tej pory w Polsce przez Speedmail, ale niewielka obniżka ceny mogłaby przekonać tych klientów do zmiany operatora pocztowego¹⁶. Poczta Polska złożyła w związku z tą propozycją konkurencyjną ofertę cenową względem oferty cenowej Speedmail¹⁷.

¹⁵ Jak wskazał przedstawiciel [zagranicznego operatora pocztowego]: „w chwili obecnej mamy nadzwyczajną możliwość otrzymania ogromnych dodatkowych ilości dla Poczty Polskiej (...) Aby otrzymać cały wolumen, musimy jedynie złożyć ofertę na kwotę [informacja chroniona] PLN za przesyłkę!”.

¹⁶ Przedstawiciel [zagranicznego operatora pocztowego] wyjaśnił, że: „przesyłki marketingowe są na bieżąco przesyłane za pośrednictwem Speedmail. Ich bieżąca stawka za całą kwotę wynosi [informacja chroniona] PLN/przesyłka, w związku z powyższym niewielka (jedynie »optyczna«) obniżka byłaby pomocna, aby przekonać ich ([klienta 1], [klienta 2], [klienta 3] – dopisek własny) do przejścia”.

¹⁷ W dniu 29 września przedstawiciel Poczty Polskiej wskazał, że: „W związku z powyższym taka sama oferta byłaby od nas, tj. [informacja chroniona] PLN. Oferujemy Państwu równorzędne dostawy na terytorium całej Polski, na wszystkich obszarach

- (48) W dniu [informacja chroniona] 2016 r. przedstawiciel Poczty Polskiej w wiadomości e-mail do przedstawiciela [zagranicznego operatora pocztowego] poinformował, że: „Ze względu na fakt, że stosujemy [informacja chroniona], w przypadku niespełniania wymogu dostarczenia zadeklarowanych ilości (nawet gdy będą tylko trochę niższe) dla tych trzech klientów, zakładamy wprowadzenie ewentualnych korekt stawek po upływie [informacja chroniona], co mam nadzieję nie nastąpi. Stawki te są określone dla okresu [informacja chroniona] do [informacja chroniona] 2017 r. (...) Poniżej przedstawiamy stawki mające zastosowanie w przypadku braku realizacji zadeklarowanych wolumenów przesyłek marketingowych:

[klient 3] – roczny zadeklarowany wolumen przesyłek marketingowych	Ustalona cena za przesyłkę
[informacja chroniona]	[informacja chroniona] PLN

W przypadku niezrealizowania wolumenu 500 000 przesyłek – cena za usługę ulegnie zwiększeniu o:

- 1) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
- 2) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
- 3) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
- 4) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek

[informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen nie przekracza [informacja chroniona] przesyłek.”

- (49) W dniach [informacja chroniona] oraz [informacja chroniona] 2016 r. Speedmail wystąpił do Poczty Polskiej o indywidualną wycenę przesyłek na rzecz klientów, nadających przesyłki do Polski za pośrednictwem [zagranicznego operatora pocztowego] (określonych w korespondencji e-mail jako: [klient 1], [klient 2], [klient 3]).
- (50) Poczta Polska przedstawiła wycenę na rzecz tych klientów w dniu [informacja chroniona] 2016 r., oferując stawkę [informacja chroniona] zł za dostarczenie jednej przesyłki [klienta 2], [klient 3] (w przypadku nadania wskazanej przez Speedmail deklarowanej ilości przesyłek pow. [informacja chroniona] przesyłek) oraz stawkę [informacja chroniona] zł za dostarczenie jednej przesyłki [klienta 3] (w przypadku nadania wskazanej przez Speedmail deklarowanej ilości przesyłek pow. [informacja chroniona] przesyłek). W przypadku braku realizacji deklaracji wolumenowej ceny oferowane przez Poczta Polską wzrastały o ok. [informacja chroniona]% w przypadku [klienta 3] oraz o ok. [informacja chroniona]% w przypadku przesyłek [klienta 2], [klienta 3]. Przy czym, taki poziom cen był oferowany Speedmail przez

miejskich i wiejskich. Posiadamy sieć w całym kraju i jesteśmy najbardziej znanym dostawcą usług pocztowych w Polsce, jako godnym zaufania kontrahent” (pisownia oryginalna).

Poczta Polska dla klientów nadających niewielkie ilości przesyłek, tj. do [informacja chroniona] przesyłek miesięcznie.

- (51) Poczta Polska, przygotowując powyższe wyceny dla Speedmail, przekroczyła wskazany w umowie [informacja chroniona]-dniowy termin dokonania wyceny, o ponad 2 tygodnie. Tak duża zwłoka w przedstawieniu przez Poczta Polską oferty cenowej dla Speedmail, uniemożliwiła Speedmail złożenie oferty cenowej dla [klienta 1], [klienta 2], [klienta 3].

Dowody:

- a. pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602;
- b. pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 27 września 2017 r. wraz z załącznikiem o numerze 19, k. 1754-1770, 2166-2174.

- (52) Wykorzystanie przez Poczta Polską informacji na temat klientów zgłaszanych przez Speedmail można także zobrazować w przypadku wniosku Speedmail w sprawie dokonania wyceny przez Poczta Polską dla innego klienta Speedmail – [klienta 4]. Speedmail świadczył [klientowi 4] usługi pocztowe od [informacja chroniona] 2015 r. na podstawie pisemnej umowy. W trakcie trwania tej umowy, w związku ze zwiększającym się wolumenem przesyłek, [klient 4] postanowił renegotjować ze Speedmail warunki cenowe. W związku z tym, Speedmail wystąpił do Poczty Polskiej z prośbą o przedstawienie indywidualnej wyceny dla przesyłek nadawanych do Poczty Polskiej na rzecz [klienta 4].

- (53) Po wystąpieniu do Poczty Polskiej przez Speedmail o wycenę na rzecz [klienta 4], Poczta Polska złożyła [klientowi 4] konkurencyjną ofertę cenową. W dniu [informacja chroniona] 2015 r. doszło do spotkania pomiędzy przedstawicielami [klienta 4] a przedstawicielami Poczty Polskiej, w trakcie którego Poczta Polska zaproponowała samodzielne świadczenie na rzecz [klienta 4] usług pocztowych. Poczta Polska w trakcie trwania tego spotkania wskazała, że posiada informacje o negocjowanych warunkach handlowych ze Speedmail na rzecz [klienta 4].

Dowód:

pismo [klienta 4] do Prezesa Urzędu z 23 sierpnia 2016 r., k. 12.

- (54) W innym przypadku, Poczta Polska odmówiła również Speedmail przygotowania oferty cenowej wskazując, że dany klient – zgłoszony przez Speedmail – jest już obsługiwany przez Poczta Polską. Sytuację taką zaobserwowano w przypadku [klienta 5] w dniu [informacja chroniona] 2016 r.

Dowód:

pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r., k. 22-32.

- (55) W związku z powyższym, Poczta Polska, uzyskując informacje o klientach Speedmail, w łatwiejszy sposób mogła przejąć klientów tego Nadawcy oraz złożyć im skuteczną kontrofertę względem oferty Speedmail. Obowiązek przekazywania tak szczegółowych informacji – już na etapie ofertowania – umożliwił bowiem Poczcie Polskiej identyfikację klienta, na rzecz którego Nadawca świadczył lub zamierzał świadczyć usługi pocztowe. Po uzyskaniu tego typu informacji Poczta Polska mogła nawiązać kontakt z tym klientem oraz przykładowo przedstawić mu własną ofertę (np. ww. opisany przypadek oferty złożonej przez Poczta Polska dla [klienta 4]) lub też zaproponować takie warunki dla Nadawcy, które uniemożliwiały mu złożenie konkurencyjnej oferty względem oferty złożonej przez Poczta Polska (np. ww. opisany przypadek oferty złożonej przez Poczta Polska dla [zagranicznego operatora pocztowego] dla przesyłek [klienta 1], [klienta 2], [klienta 3]).
- (56) Ponadto wymóg podania przez Nadawcę informacji o danym kliencie umożliwia również Poczcie Polskiej weryfikację, czy klient ten nie jest dotychczas obsługiwany bezpośrednio przez Poczta Polska. W tym zakresie Poczta Polska może bronić się przed utratą określonych klientów poprzez, np. przedłużanie okresu dokonywania indywidualnych wycen dla Nadawców, uniemożliwiając Nadawcy złożenie konkurencyjnej oferty względem Poczty Polskiej.

Dowód: pismo [klienta 6] do Prezesa Urzędu z 2 października 2017 r., k. 2175-2181.

4.2. Odmowa przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług

- (57) Prezes Urzędu ustalił, że Poczta Polska odmawia przedstawienia Nadawcom ogólnych cenników usług. Informacje o warunkach cenowych są przedstawiane przez Poczta Polska Nadawcom w indywidualnych wycenach, czyli każdorazowo po zgłoszeniu danego klienta oraz wskazaniu określonych parametrów usług do Poczty Polskiej. Nadawca nie może przez to zaproponować, przed uzyskaniem indywidualnej wyceny od Poczty Polskiej, wyceny na usługi pocztowe dla swoich klientów. Powyższe zasady obowiązują we współpracy Poczty Polskiej ze Speedmail na podstawie umowy z 2016 r. We wcześniejszej umowie z 2014 r., Speedmail posiadał z kolei ogólne cenniki usług.

Dowody:

- a. pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r., k. 22-32;
- b. pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

- (58) Na mocy umowy z 2014 r. strony uzgodniły stałe cenniki dla nadawanych przesyłek klientów Speedmail, oddzielne dla przesyłek marketingowych oraz przesyłek firmowych. W przypadku

przesyłek marketingowych ceny były określone w zależności od wolumenu, wagi i gabarytu, a w przypadku przesyłek firmowych w zależności od miejsca nadania i wagi. Na podstawie ogólnych cenników usług, określonych w umowie z 2014 r., Speedmail mógł oszacować ofertę cenową, jaką otrzyma od Poczty Polskiej oraz zaproponować klientom oczekującym realizacji przesyłek w całym kraju ofertę cenową bez potrzeby oczekiwania na indywidualną wycenę tych przesyłek przez Poczta Polską. Przykładowy ogólny cennik usług określający wysokość opłat za przesyłki marketingowe (gabaryt A) został wskazany w poniższej tabeli nr 3.

Tabela nr 2. Wysokość opłat określona przez Poczta Polską dla Speedmail w umowie z 2014 r. za przesyłki marketingowe – Gabaryt A

Liczba przesyłek nadawanych w miesiącach (szt.)	Opłata za usługę netto (w złotych)					
	Masa (gabaryt A)					
	Do 50 g	Ponad 50 g do 100 g	Ponad 100 g do 350 g	Ponad 350 g do 500 g	Ponad 500 g do 1000 g	Ponad 1000 g do 2000 g
Do [informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]
Od [informacja chroniona] do [informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]
Od [informacja chroniona] do [informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]
Od [informacja chroniona] do [informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]

Źródło: Załącznik nr 4 do umowy nr [informacja chroniona] z dnia 14 kwietnia 2014 r., k. 53,

- (59) Na mocy umowy z 2016 r. zasady w zakresie wyceny realizowania usług pocztowych przez Poczta Polską uległy istotnej zmianie. Speedmail został pozbawiony ogólnych cenników, a wszystkie ceny świadczonych przez Poczta Polską usług kształtowane były indywidualnie z uwzględnieniem parametrów usług, w tym deklarowanych wolumenów nadań oraz okresu trwania kontraktu. Dotyczyło to nawet klientów, dla których wskazywane były nieznaczące wolumeny nadań (np. [informacja chroniona] przesyłek w ciągu miesiąca).
- (60) Poczta Polska nie wskazała również szczegółowych wytycznych, na podstawie których Nadawca mógłby przewidzieć sposób dokonywania wyceny przez Poczta Polską.

Dowód: pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

4.3. Narzucanie Nadawcy wzrostu cen przesyłek w związku z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji

- (61) Prezes Urzędu ustalił, że Poczta Polska dokonuje wycen przesyłek Nadawców w ten sposób, że określa ona dwa rodzaje cen: (i) ceny jednostkowe nadań przesyłek w przypadku spełnienia deklarowanego wolumenu nadań wskazywanego przez Nadawcę w ciągu danego okresu oraz (ii) ceny jednostkowe nadań tych przesyłek w przypadku nienadania deklarowanego wolumenu nadań w ciągu danego okresu. Poczta Polska narzuciła w ten sposób Nadawcy wzrost cen nadawanych przez niego przesyłek, na rzecz jego klientów, w związku z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań w sposób nieuwzględniający faktycznego stopnia realizacji przez Nadawcę tej deklaracji.
- (62) Powyższa praktyka Poczty Polskiej zostanie przedstawiona na przykładzie warunków cenowych oraz sposobu dokonywania wycen przedstawianych przez Poczta Polską dla Speedmail. W pierwszej kolejności wskazane zostaną zasady dokonywania indywidualnych wycen przez Poczta Polską w czasie obowiązywania umowy z 2014 r., a następnie analizie poddane zostaną zmiany tych warunków na mocy umowy z 2016 r.

4.3.1. Zasady dokonywania indywidualnych wycen na podstawie umowy z 2014 r.

- (63) Niezależnie od ogólnych cenników usług, Poczta Polska, w czasie obowiązywania umowy z 2014 r., umożliwiała Speedmail wnioskowanie o indywidualną wycenę usług w stosunku do niektórych klientów Speedmail, nadających znaczne wolumeny przesyłek, w oparciu o wskazane parametry usługi oraz deklarowany wolumen nadań. Do dnia [informacja chroniona] 2016 r., w przypadku przesyłki firmowej odrębne warunki cenowe obowiązywały dla [informacja chroniona] klientów Speedmail, natomiast w odniesieniu do przesyłki marketingowej – dla [informacja chroniona] klientów Speedmail. Tryb wnioskowania przez Speedmail o odrębne ustalenie opłat dla poszczególnych, wskazywanych przez niego klientów, jak i tryb przedstawiania w takim przypadku oferty cenowej przez Poczta Polską, nie zostały jednak uregulowane w zawartej przez strony umowie z 2014 r. Indywidualnie kalkulowane odrębne warunki cenowe były ustalane wyłącznie na wniosek Speedmail.
- (64) Jednocześnie, w indywidualnych wycenach, w czasie obowiązywania umowy z 2014 r., określono, że w przypadku niespełnienia deklarowanego wolumenu nadań przez Speedmail w

określonym czasie, zostaną wystawione faktury korygujące na podstawie cennika, zgodnie z faktycznie nadaną ilością przesyłek we wskazanym okresie i stawką określoną w tabeli dla danego przedziału wolumenowego (w tym zakresie przewidywano różne stopnie cenowe). Stanowiło to mechanizm zabezpieczenia wykonania deklarowanego wolumenu nadań w zależności od faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji przez Speedmail.

Dowód: pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikiem o numerze 2, k. 22-32, 101-104.

(65) Przykładowa, indywidualna wycena Poczty Polskiej dla Speedmail, dotycząca przesyłek [klienta 7], została wskazana w poniższej tabeli nr 3.

Tabela nr 3. Indywidualna wycena za przesyłki firmowe nierejestrowane dla przesyłek [klienta 7]

Przesyłka firmowa nierejestrowana						
Waga (w gramach)	Ilość nadawanych przesyłek od dnia podpisania aneksu do dnia 31 marca 2017 r. (tys.) wraz z ceną					
	do [informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	Pow. [informacja chroniona]
		– [informacja chroniona]	– [informacja chroniona]	– [informacja chroniona]	– [informacja chroniona]	
do [informacja chroniona]	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł
[informacja chroniona] – [informacja chroniona]	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł
[informacja chroniona] – [informacja chroniona]	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł
[informacja chroniona] – [informacja chroniona]	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł
[informacja chroniona] – [informacja chroniona]	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł
[informacja chroniona] – [informacja chroniona]	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł	[informacja chroniona] zł

[informacja chroniona]						
------------------------	--	--	--	--	--	--

Źródło: dodatek „D” do załącznika nr 5 do umowy [informacja chroniona], k. 104.

- (66) W przypadku indywidualnej wyceny, wskazanej w tabeli nr 3, strony umowy z 2014 r. ustaliły, że w ramach tego obowiązującego je cennika, od [informacja chroniona] 2016 r. do [informacja chroniona] 2017 r., Speedmail zadeklarował nadanie na rzecz [klienta 7] powyżej [informacja chroniona] sztuk przesyłek. W przypadku niespełnienia deklarowanego wolumenu nadań wskazano, że zostaną wystawione faktury korygujące na podstawie powyższego cennika (zgodnie z faktycznie nadaną ilością przesyłek). Cennik ten określał progi cenowe, przez co w przypadku braku spełnienia deklaracji wolumenowej, w zależności od stopnia spełnienia tej deklaracji, Speedmail mógł uzyskać różną cenę od Poczty Polskiej.
- (67) Powyższy cennik zawierał również progi wolumenowe powyżej deklarowanego przez Speedmail wolumenu nadań (np. [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek), które umożliwiały Speedmail uzyskanie korzystniejszych cen w porównaniu do nadania deklarowanych [informacja chroniona] przesyłek.
- (68) Ostateczna cena, którą musiał uiścić Speedmail w związku z nadawaniem przesyłek, była uzależniona więc od stopnia spełnienia przez niego deklaracji wolumenowej – zarówno w przypadku niespełnienia tej deklaracji, jak i faktycznego nadania większej ilości przesyłek w stosunku do zadeklarowanej ilości nadań.
- (69) W czasie obowiązywania umowy z 2014 r., w większości przypadków Speedmail korzystał z ogólnych cenników usług określonych w umowie, a tylko w wyjątkowych przypadkach, w przypadku pozyskania klientów nadających znaczne wolumeny nadań, zwracał się do Poczty Polskiej o dokonanie indywidualnej wyceny. W przypadku klientów nadających znaczne wolumeny nadań, indywidualne warunki cenowe umożliwiały Speedmail uzyskanie korzystniejszych ofert w porównaniu do warunków cenowych określonych w ogólnych cennikach usług stanowiących aneks do umowy z 2014 r. Przykładowo, w wyniku dokonania indywidualnej wyceny przez Poczta Polska dla zgłoszonych klientów Speedmail: [klienta 8], [klienta 4], [klienta 9] oraz [klienta 7], Speedmail uzyskał ok. [informacja chroniona]% niższe ceny w porównaniu do najkorzystniejszych cen określonych w ogólnym cenniku usług określonych w umowie z 2014 r.

Dowód: pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602.

4.3.2. Zasady dokonywania indywidualnych wycen na podstawie umowy z 2016 r.

- (70) Powyższe warunki zmieniły się wraz z wejściem umowy z 2016 r. Z ustaleń poczynionych przez Prezesa Urzędu wynika, że Poczta Polska narzuciła Speedmail warunki wycen niepowszechnych usług pocztowych polegające na dokonywaniu wobec niego wyłącznie indywidualnych wycen nadawanych przesyłek na podstawie deklarowanych wolumenów nadań w ciągu określonego okresu rozliczeniowego (np. miesiąc lub rok, nie dłużej jednak niż do końca trwania umowy). Sposób dokonywanej indywidualnej wyceny polegał na określaniu przez Poczta Polską poziomu cen zarówno w przypadku realizacji deklarowanego przez Speedmail wolumenu nadawanych przesyłek danego klienta w danym okresie (tj. w przypadku spełnienia deklarowanego wolumenu nadawanych przesyłek), jak również poziomu cen w przypadku braku wykonania deklaracji wolumenowej w danym okresie rozliczeniowym (cena „od” oraz cena „do” deklarowanego wolumenu nadań).
- (71) Rozpiętość pomiędzy ceną ustaloną dla deklarowanego wolumenu nadań, a ceną w przypadku braku realizacji deklaracji wolumenowej była uzależniona m.in. od rozmiaru deklarowanego wolumenu nadań. Rozpiętość ta wynosiła średnio od [informacja chroniona]% do [informacja chroniona]% dla przesyłki firmowej oraz od [informacja chroniona]% do [informacja chroniona]% dla przesyłki marketingowej. Co do zasady, im wyższy był deklarowany wolumen nadań, tym niższa była dla niego oferta cenowa, a tym samym większa rozpiętość pomiędzy ceną dla deklarowanego wolumenu, a ceną w przypadku braku realizacji deklaracji.

Dowód: pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 25 maja 2017 r. wraz z załącznikiem o numerze 5, k. 1654-1691; 1698-1699.

- (72) Przykładowe wyceny dokonane przez Poczta Polską dla różnych klientów Speedmail zostały przedstawione w poniższej tabeli nr 4.

Tabela nr 4. Indywidualne wyceny Poczty Polskiej dla wybranych klientów Speedmail (przesyłki marketingowe, gabaryt A)

Nazwa Klienta Speedmail	Data wyceny dokonana przez Poczta Polską	deklarowany wolumen przesyłek o wadze do 50g (miesiąc)	Cena (zł)	
			do	od
[klient 7]	[informacja chroniona]2016	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]
[klient 7]	[informacja chroniona]2017	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]
[klient 10]	[informacja chroniona]2017	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]

[klient 11]	[informacja chroniona]2016	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]
[klient 12]	[informacja chroniona]2016	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]	[informacja chroniona]

Źródło: opracowanie własne na podstawie pisma Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikami o numerze 4, k. 22-32, 552-760 oraz pisma Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 25 maja 2017 r. wraz z załącznikiem o numerze 5, k. 1654-1691; 1698-1699.

- (73) Zgodnie z zasadami dokonywania indywidualnej wyceny, w przypadku braku wykonania przez Speedmail deklarowanego wolumenu nadań, Poczta Polska może oferować temu Nadawcy jedną cenę – zarówno w przypadku niewielkiej ilości nadań (np. [informacja chroniona] przesyłek cenę w wysokości [informacja chroniona]) oraz znacznej ilości nadanych przesyłek (np. [informacja chroniona] przesyłek w przypadku braku realizacji deklarowanego wolumenu w wysokości [informacja chroniona] przesyłek – tożsamą cenę w wysokości [informacja chroniona]).
- (74) Jednocześnie Prezes Urzędu ustalił, że Poczta Polska przedstawiając w dniu [informacja chroniona] 2016 r. – [zagranicznemu operatorowi pocztowego] stawki mające zastosowanie w przypadku braku realizacji zadeklarowanych przez [zagranicznego operatora pocztowego] wolumenów przesyłek (dla zgłoszonych przez nią klientów: [klient 1], [klient 2] i [klient 3]), oferowała korzystniejsze warunki cenowe, pod względem ilości zaproponowanych temu przedsiębiorcy progów cenowych (uwzględniających faktyczny stopień realizacji deklaracji wolumenowej) w porównaniu do warunków cenowych oferowanych Speedmail.
- (75) Przykładowe warunki cenowe zaoferowane przez Poczte Polską dla [zagranicznego operatora pocztowego] dla [klienta 3] zostały wskazane w tabeli nr 5.

Tabela nr 5. Progi cenowe zaoferowane przez Poczte Polską dla przesyłek [klienta 3] zaoferowane [zagranicznemu operatorowi pocztowemu] przez Poczte Polską

W przypadku niezrealizowania wolumenu [informacja chroniona] przesyłek (w okresie rocznym) – cena w wysokości [informacja chroniona] zł za usługę ulegnie zwiększeniu o:
1) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
2) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
3) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
4) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek
5) [informacja chroniona]% w przypadku gdy wolumen nie przekracza [informacja chroniona] przesyłek.

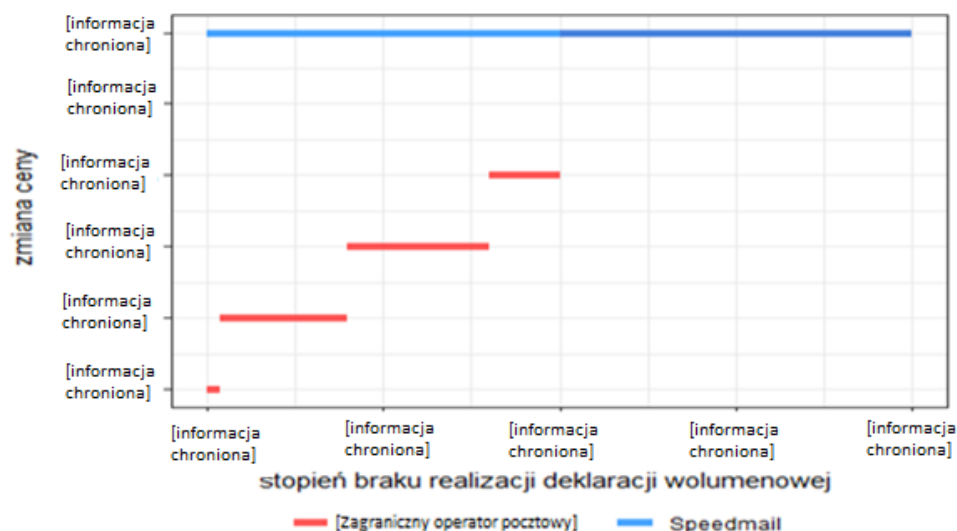
Źródło: opracowanie własne na podstawie pisma Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 27 września 2017 r. wraz z załącznikiem o numerze 19, k. 1754-1770, 2166-2174.

- (76) W przypadku oferty cenowej przedstawionej [zagranicznemu operatorowi pocztowemu], Poczta Polska przedstawiła pięć progów cenowych. W przypadku braku dokonania deklarowanego wolumenu nadań Poczta Polska określiła wzrost cen przesyłek z uwzględnieniem faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji. Przykładowo, w przypadku niezrealizowania wolumenu [informacja chroniona] przesyłek (w okresie rocznym) – cena w wysokości [informacja chroniona] zł za usługę nie ulegała zwiększeniu w przypadku gdy wolumen wynosił od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek. Natomiast w przypadku, gdy wolumen wynosi od [informacja chroniona] – [informacja chroniona] przesyłek cena za usługę ulegała zwiększeniu o [informacja chroniona]%.
(77) W przypadku ofert cenowych Poczty Polskiej przedstawianych dla Speedmail, Poczta Polska wskazywała natomiast jedynie dwie ceny, tj. cenę standardową (bez naliczonego rabatu) oraz cenę z upustem (uzyskiwaną po przekroczeniu danego progu wolumenowego). Powyższe można zobrazować na przykładzie oferty Poczty Polskiej z dnia [informacja chroniona] 2017 r. dla zgłoszonego przez Speedmail [klienta 10]. W przypadku niezrealizowania wolumenu [informacja chroniona] przesyłek – cena w wysokości [informacja chroniona] zł za usługę uległaby zwiększeniu o około [informacja chroniona]%, niezależnie od stopnia realizacji deklaracji wolumenowej.

Dowód: pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r. wraz z załącznikami o numerze 4, k. 22-32, 552-760.

- (78) Porównanie sposobu określenia przez Pocztcę Polską cen przesyłek dla Speedmail (oferta dla [klienta 10]) oraz dla [zagranicznego operatora pocztowego] (oferta dla [klienta 3]), zostało przedstawione na wykresie nr 1.

Wykres nr 1. Ceny przesyłek określone przez Pocztcę Polską dla [klienta 3] [zagranicznego operatora pocztowego] i [klienta 10] Speedmail



Źródło: opracowanie własne na podstawie pismo Speedmail pt. „Uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie stosowania praktyk naruszających konkurencję” do Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2016 r., k. 1592-1602 oraz pisma Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 27 września 2017 r. wraz z załącznikiem o numerze 19, k. 1754-1770, 2166-2174.

- (79) Zgodnie z powyższym wykresem nr 1, w przypadku oferty cenowej Poczty Polskiej przedstawionej dla [zagranicznego operatora pocztowego], ceny jednostkowe realizacji przez Poczta Polską przesyłek pocztowych malały wraz ze stopniem realizacji przez [zagranicznego operatora pocztowego] deklaracji wolumenowej w wysokości [informacja chroniona] nadanych przesyłek. Jednocześnie, niewielkie odchylenia od deklarowanego wolumenu nadań w wysokości [informacja chroniona]-[informacja chroniona]% nie miały wpływu na warunki cenowe Poczty Polskiej dla [zagranicznego operatora pocztowego]. W przypadku oferty cenowej Poczty Polskiej dla Speedmail, określona przez Poczta Polską wysokość ceny, w przypadku nienadania przez Speedmail [informacja chroniona] przesyłek, była z kolei sztywna i niezależna od stopnia braku realizacji przez Speedmail deklarowanego wolumenu nadań. Nawet niewielkie odchylenie od deklaracji wolumenowej powodowało stały wzrost ceny jednostkowej realizacji przez Poczta Polską przesyłek pocztowych w wysokości [informacja chroniona]% w porównaniu do ceny jednostkowej uzyskiwanej w przypadku nadania przez Speedmail [informacja chroniona] przesyłek. W przypadku oferty złożonej przez Poczta Polską dla [zagranicznego operatora pocztowego], [informacja chroniona]% wzrost w porównaniu do ceny jednostkowej uzyskiwanej przy nadaniu [informacja chroniona]przesyłek, następował z kolei w sytuacji nadania mniej niż połowy deklarowanego wolumenu nadań.

5. Stanowisko strony postępowania

- (80) W piśmie z dnia 5 października 2018 r. Poczta Polska ustosunkowała się do stawianego jej zarzutu nadużywania pozycji dominującej. Poczta Polska zakwestionowała ustalenia Prezesa Urzędu odnośnie do zdefiniowanego w sprawie rynku właściwego, jak również do kwalifikacji prawnej poszczególnych kwestionowanych przez Prezesa Urzędu zachowań Poczty Polskiej. Zdaniem Poczty Polskiej nie nadużywała ona pozycji dominującej.
- (81) Poczta Polska podtrzymała swoje stanowisko w piśmie z dnia 30 października 2018 r., w którym to równocześnie wniosła o wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 u.o.k.k. Jak wskazano w pkt 2 uzasadnienia decyzji, złożone zobowiązania zostały następnie zmodyfikowane przez Poczczę Polską w pismach z dniami: 15 lutego 2019 r., 9 września 2019 r., 19 grudnia 2019 r., 24 lutego 2020 r., 10 lipca 2020 r., 9 października 2020 r. oraz 9 listopada 2020 r. Ostateczna treść zobowiązań przedstawionych przez Poczczę Polską została wskazana w pkt 3 uzasadnienia decyzji.

Dowody:

- a. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 5 października 2018 r., k. 2287-2289;
- b. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 30 października 2018 r., k. 2291-2264;
- c. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 15 lutego 2019 r., k. 2299-2306
- d. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 9 września 2019 r., k. 2318-2321;
- e. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 19 grudnia 2019 r., k. 2329-2333;
- f. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 24 lutego 2020 r., k. 2338;
- g. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 10 lipca 2020 r., k. 2467-2473;
- h. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 9 października 2020 r., k. 2618-2619;
- i. pismo Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z 9 listopada 2020 r., k. 2620-2621.

W oparciu o przedstawiony stan faktyczny, Prezes Urzędu zważył, co następuje.

6. Interes publiczny

6.1. Ramy prawne

- (82) Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.k.k. ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Prezes Urzędu jest rzecznikiem tego interesu, co wynika z jego zadań w strukturze administracji rządowej. Działając w interesie publicznym, Prezes Urzędu

podejmuje działania, gdy konieczna jest ochrona konkurencji jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Dobrem chronionym przez przepisy u.o.k.k. jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza¹⁸. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni istnienie konkurencji jako optymalnego sposobu podziału dóbr, zatem każde działanie wymierzone w ten mechanizm, godzi w interes publiczny¹⁹.

- (83) Interes publiczny zostaje także naruszony, jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych. W związku z tym, naruszenie interesu indywidualnego nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu publicznego²⁰.

6.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (84) Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznego. Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym i w każdej sprawie powinien zostać skonkretyzowany²¹. W opinii Prezesa Urzędu działania Poczty Polskiej nie były wymierzone jedynie przeciwko pojedynczemu podmiotowi, tj. Speedmail, który jest największym konkurentem Poczty Polskiej na zdefiniowanych rynkach właściwych. Praktyka Poczty Polskiej dotykała strefy interesów szerszego kręgu uczestników rynku. Potencjalnie każdy Nadawca, chcący świadczyć usługi zdefiniowane w niniejszej sprawie, dotknięty byłby opisanymi w niniejszej decyzji działaniami Poczty Polskiej.
- (85) Prezes Urzędu uznał, że warunki i zasady współpracy narzucone przez Poczta Polską Nadawcom mogły znacząco utrudniać działalność tych Nadawców w postaci świadczenia, konkurencyjnych względem Poczty Polskiej, usług pocztowych w ramach własnej sieci pocztowej. Zachowanie Poczty Polskiej mogło zniekształcać konkurencję na rynku, szkodząc dobrobytowi konsumentów²². Szkoda dla konsumentów przejawiała się zatem brakiem skutecznej presji cenowej na obniżanie cen ze strony Poczty Polskiej, która to by mogłaby istnieć w warunkach braku zniekształcenia konkurencji przez Poczta Polską.

¹⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 16 listopada 2005 r., sygn. akt XVII Ama 97/04.

¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SK 40/07.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SK 40/07.

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 czerwca 2007 r., VI ACa 1084/06.

²² Na gruncie prawa konkurencji można przyjąć szerokie znaczenie „konsumenta”. Pojęcie to nie obejmuje wtedy wyłącznie konsumentów końcowych, w rozumieniu prawa konsumenckiego, ale również kontrahentów dominanta, producentów produktów lub półproduktów, dystrybutorów. Konsumentami w rozumieniu prawa antymonopolowego są zatem również profesjonalści, którzy nie nabywają danych produktów do konsumpcji własnej. Zob.: K. Kohutek, *Praktyki wykluczające przedsiębiorstw dominujących*, Warszawa 2012, s. 92.

7. Zakres podmiotowy zakazu nadużywania pozycji dominującej

- (86) Aby ocenić, czy dane zachowanie może stanowić nadużywanie pozycji dominującej w rozumieniu art. 9 u.o.k.k. oraz art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 1-388) (dalej: „TFUE”), Prezes Urzędu musi ustalić, czy dany podmiot jest adresatem tego zakazu, a więc czy posiada on status przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa²³) dominującego. W tym celu, w pierwszym etapie należy (i) zbadać, czy podmiot ma status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE; (ii) wyznaczyć rynek właściwy, na którym działa ten przedsiębiorca; a następnie (iii) określić jego siłę rynkową na tym rynku.
- (87) Aby danemu przedsiębiorcy można było przypisać pozycję dominującą, musi on posiadać siłę rynkową o charakterze kwalifikowanym – umożliwiającą mu zachowywanie się na rynku w dostatecznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów i klientów. Na potrzeby decyzji, wydawanej na podstawie art. 12 ust.1 u.o.k.k., wystarczy uprawdopodobnić, że Poczta Polska posiada pozycję dominującą na rynku właściwym.

7.1. Strona postępowania – status przedsiębiorcy

7.1.1. Ramy prawne

- (88) Adresatem zakazów stosowania praktyk ograniczających konkurencję określonych w art. 6 i 9 u.o.k.k. oraz art. 101 i 102 TFUE są podmioty posiadające status przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa).
- (89) Przedsiębiorcą, zgodnie z art. 4 pkt 1 u.o.k.k., jest m.in. przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 162), czyli osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą (zob.: art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy Prawo przedsiębiorców). Z kolei w myśl art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, działalność gospodarcza to zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.
- (90) Z kolei prawo unijne posługuje się pojęciem „przedsiębiorstwo”, które nie zostało legalnie zdefiniowane. Zakres tego pojęcia ukształtowany został w judykaturze. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, pod pojęciem przedsiębiorstwa rozumie się

²³ W niniejszej decyzji pojęcie „przedsiębiorcy” odnosi się również do pojęcia „przedsiębiorstwa” używanego na gruncie prawa konkurencji UE.

jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, rozumianą jako jakąkolwiek działalność polegająca na oferowaniu towarów i usług na określonym rynku, niezależnie od formy prawnej tej jednostki i sposobu finansowania²⁴.

7.1.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

(91) Strona niniejszego postępowania jest spółką akcyjną wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000334972. Ponadto Poczta Polska faktycznie prowadzi działalność gospodarczą, w szczególności prowadzi działalność pocztową, w rozumieniu Prawa pocztowego. Poczta Polska, jako operator pocztowy, w rozumieniu art. 3 pkt 12 Prawa pocztowego, jest przedsiębiorcą uprawnionym do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Wobec tego Poczta Polska niewątpliwie ma status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.o.k.k. i jednocześnie status przedsiębiorstwa w rozumieniu TFUE, a zatem mieści się w zakresie podmiotowym przepisów tej ustawy oraz tego traktatu, a tym samym może być adresatem decyzji Prezesa Urzędu.

7.2. Rynek właściwy

7.2.1. Ramy prawne

(92) Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się zawsze na rynku, przy czym nie chodzi tu o rynek rozumiany ogólnie (w znaczeniu ekonomicznym), ale o rynek właściwy w danej sprawie. Rynkiem właściwym, w rozumieniu art. 4 pkt 9 u.o.k.k., jest rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Natomiast pod pojęciem towaru należy rozumieć, zgodnie z art. 4 pkt 7 u.o.k.k., zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane.

(93) Zawarta w u.o.k.k. definicja rynku właściwego wyznacza dwa jego wymiary: wymiar towarowy (rynek właściwy produktowo) i wymiar geograficzny (rynek właściwy terytorialnie). W podobny sposób pojęcie rynku właściwego zdefiniowane zostało w Obwieszczeniu Komisji w sprawie definicji rynku właściwego dla potrzeb wspólnotowego

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia: 23 kwietnia 1991 r. C-41/90, *Klaus Höfner and Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH*, EU:C:1991:161, pkt 21; 18 czerwca 1998 *Komisja przeciwko Italy* C-35/96, EU:C:1998:303, pkt 36; 12 lipca 2012 C-138/11, *CompassDatenbank GmbH przeciwko Republik Österreich*, EU:C:2012:449, pkt 35.

prawa konkurencji (Dz. U. WE 1997, C 372/3). W obwieszczeniu tym Komisja stwierdziła, że rynek właściwy określony jest przez połączenie rynków produktowych oraz geograficznych.

- (94) Praktyka przedsiębiorcy może mieć miejsce na jednym rynku (rynkach), a skutki praktyki mogą równocześnie ujawniać się na innym rynku właściwym (innych rynkach właściwych).

7.2.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (95) Prezes Urzędu uznał za uprawdopodobnione, że w przedmiotowym postępowaniu rynkami właściwymi, na których mogło dojść do stosowania zakwestionowanej w niniejszym postępowaniu praktyki Poczty Polskiej, i na których Poczta Polska może posiadać pozycję dominującą (dalej: „**rynki możliwego nadużywania pozycji dominującej**”), są:

1. krajowy hurtowy rynek usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz
2. krajowy hurtowy rynek usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych.

- (96) Prezes Urzędu uznał za uprawdopodobnione, że kwestionowana praktyka Poczty Polskiej mogła mieć negatywny wpływ²⁵ na rynki niższego szczebla w stosunku do powyżej zdefiniowanych rynków właściwych (dalej: „**rynki możliwego skutku**”), tzn. na:

1. krajowy masowy rynek usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz
2. krajowy masowy rynek usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych.

7.2.2.1. Rynki produktowe

A. Rynki możliwego nadużywania pozycji dominującej

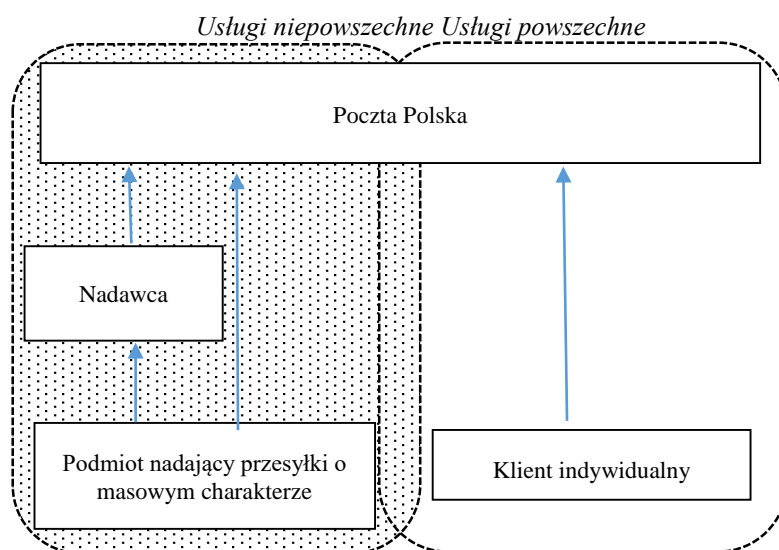
- (97) Wyznaczając w niniejszej sprawie dwa rynki produktowe, na których mogło dojść do nadużywania pozycji dominującej przez Poczta Polską, Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że usługi polegające na realizacji różnego rodzaju przesyłek pocztowych mogą należeć do odrębnych rynków produktowych. W związku z tym, definicja usług pocztowych, wskazana w art. 2 ust 1 Prawa pocztowego, może obejmować różne rodzaje towarów, niemających substytucyjnego względem siebie charakteru, np. realizowanie (przyjmowania, sortowania,

²⁵ Rozważania odnośnie do prawdopodobnego antykonkurencyjnego charakteru zachowania Poczty Polskiej zawarto w podrozdziale nr 9.2.4. uzasadnienia decyzji.

przemieszczania i doręczenia) przesyłek listowych, paczek pocztowych, przekazów pocztowych czy druków bezadresowych lub druków reklamowych adresowych. Biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, Prezes Urzędu wyróżnił oddzielny rynek produktowy odnoszący się do przesyłek listowych²⁶ oraz oddzielny rynek produktowy odnoszący się do przesyłek reklamowych (adresowych). Niniejsza decyzja nie obejmuje w związku z tym paczek pocztowych, przekazów pocztowych, przesyłek kurierskich oraz przesyłek bezadresowych.

- (98) Zarówno przesyłki listowe, jak i przesyłki reklamowe (adresowe) są nadawane u operatora pocztowego w celu doręczenia pod wskazane adresy²⁷. Cechą charakterystyczną zdefiniowanych usług (rynków produktowych), stanowiących niepowwszechnie usługi pocztowe, jest znaczna ilość nadań oraz możliwość negocjowania przez odbiorców tych usług lepszych warunków cenowych w porównaniu do usług powszechnych. Znaczna ilość nadań (masowy lub hurtowy charakter przesyłek) odnosi się do dużej ilości przesyłek nadawanych na dużą skalę, składających się często z podobnych lub identycznych przesyłek (np. katalogów, faktur itp.).

Rysunek nr 2. Schemat relacji zachodzących na badanych rynkach pocztowych



Źródło: opracowanie własne.

- (99) Niniejsza decyzja nie dotyczy usług pocztowych objętych obowiązkiem ich świadczenia (powszechnych usług pocztowych). W tym przypadku istnieje ograniczona możliwość

²⁶ Przykładowo, korespondencja transakcyjna, taka jak wyciągi i faktury, nadana przez przedsiębiorców świadczących usługi finansowe (np. banki) lub dokumenty urzędowe nadawane przez organy administracji terytorialnej i centralnej.

²⁷ Przesyłki nieadresowane (np. broszury, ulotki) nie stanowią usług substytucyjnych względem przesyłek adresowych. Przesyłki bezadresowe nie mają charakteru zindywidualizowanego, umożliwiającego nadanie danej przesyłki do konkretnego adresata (np. przesłanie faktury do konkretnego abonenta).

substytucji pomiędzy usługami powszechnymi oraz usługami niepowszechnymi²⁸ (por. rysunek nr 2).

- (100) Zdefiniowane w niniejszej sprawie rynki produktowe określane są przez Poczta Polska nazwami marketingowymi – usługa pn. „przesyłka firmowa” (odnosząca się do przesyłek listowych) oraz usługa pn. „przesyłka marketingowa” (odnosząca się do adresowych przesyłek reklamowych)²⁹. Przesyłka reklamowa stanowi przesyłkę pocztową nierejestrowaną zawierającą wyłącznie materiał reklamowy, marketingowy lub promocyjny (zob.: art. 3 pkt 24 Prawa pocztowego), natomiast przesyłka listowa to przesyłka pocztowa z korespondencją lub druk, z wyłączeniem przesyłek reklamowych (zob.: art. 3 pkt 20 Prawa pocztowego). Ze względu na odmienne określenie zawartości i parametrów ww. przesyłek (tj. wagi i wymiarów) usługi polegające na realizacji tych przesyłek nie mają względem siebie substytucyjnego charakteru³⁰. Ze względu na wymaganą zawartość przesyłek możliwość ich substytucji istnieje tylko w jedną stronę (przesyłki reklamowe mogą być wysłane jako przesyłki listowe). Ze względu jednak na różnice w cenie, nie jest to opłacalne finansowo³¹.

i. Przesyłki listowe

- (101) Usługa dotycząca realizacji przesyłek listowych w niniejszej sprawie, zgodnie z klasyfikacją usług pocztowych określoną w art. 43 ust. 2 pkt 1 Prawa pocztowego, stanowi jedną z usług pn. „usługi wchodzące w zakres usług powszechnych”. Segment ten obejmuje przesyłki listowe i paczki pocztowe o rodzaju, wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, nieświadczonych przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych. Do usług wchodzących w zakres usług powszechnych zalicza się także świadczenie usług na rzecz nadawców masowych (tj. nadających pow. 100 tys. przesyłek rocznie).
- (102) Wysokie wolumeny nadań przekładają się na efektywną presję na obniżanie cen, co sprawia, że segment ten, generując w 2019 r. aż 36,6% wolumenu całkowitego rynku usług pocztowych, dostarczał jedynie 13,2% wartości rynku wszystkich usług pocztowych. W 2019

²⁸ Podmioty nadające przesyłki o masowym charakterze mogą nadawać przesyłki listowe i reklamowe w ramach powszechnych usług pocztowych, o ile przesyłki te spełniają określone w Prawie pocztowym parametry tych usług (przesyłki, które nie spełniają parametrów usług powszechnych mogą być realizowane wyłącznie w ramach niepowszechnych usług pocztowych). Jednakże ze względu na różnice w cenie (usługi powszechne są droższe od usług niepowszechnych), nie jest to opłacalne finansowo. Ponadto, klienci indywidualni nadający pojedyncze przesyłki nie mogą korzystać z niepowszechnych usług pocztowych.

²⁹ Zob. definicje wskazane w słowniku pojęć w pkt 8 uzasadnienia decyzji.

³⁰ Zob.: obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania zasad konkurencji w sektorze pocztowym i w sprawie oceny niektórych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych, Dz. U. C 39 z 6.2.1998, s. 2-18.

³¹ Zob.: M. Plum, *Defining Postal Markets an Antitrust Perspective* (w:) *Current Directions in Postal Reform*, pod red. M. A. Crew, P. R. Kleindorfer, Nowy Jork 2000, s. 299.

r. działalność w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych prowadziło 54 operatorów pocztowych, w tym Poczta Polska.

- (103) Największy wolumen usług zrealizowano w obrocie krajowym. Obrót zagraniczny dla tego segmentu usług ma stosunkowo niewielkie znaczenie. Usługą o najistotniejszym znaczeniu w tym segmencie były przesyłki listowe, których udział wyniósł w 2019 r. 98,5% wolumenu ogółem (względem wolumenu wszystkich zrealizowanych usług pocztowych w tym segmencie).

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 30-31, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (104) W latach 2017-2019 obserwowany był stopniowy wzrost przychodów w zakresie zrealizowanych przez operatorów pocztowych przesyłek listowych na rynku krajowym, pomimo spadku wolumenu tych usług w 2019 r. W latach 2017 – 2019 przesyłki listowe stanowiły przeważający, zarówno pod względem wolumenu jak i wartości, rodzaj usług zaliczony do segmentu pn. „usługi wchodzące w zakres usług powszechnych”. Szczegółowe informacje na temat wolumenu oraz wartości usług zaliczanych do powyższego segmentu usług pocztowych zostały wskazane w poniższych tabelach nr 6 i 7.

Tabela nr 6. Usługi wchodzące w zakres usług powszechnych w latach 2017 – 2019 (wg wolumenu)

	Wolumen mln sztuk						Zmiana %	
	2017	%	2018	%	2019	%	2018/17	2019/18
Przesyłki listowe	790,2	97,9%	812,1	98,4%	679,4	98,5%	2,8%	-16,3%
Przesyłki pocztowe	16,6	2,1%	13,0	1,6%	10,6	1,5%	-21,5%	-18,3%
Razem	806,8	100,0%	825,1	100,0%	690,0	100,0%	2,3%	-16,4%

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 32, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

Tabela nr 7. Usługi wchodzące w zakres usług powszechnych w latach 2017 – 2019 (wg wartości)

	Przychody (mln sztuk)						Zmiana %	
	2017	%	2018	%	2019	%	2018/17	2019/18
Przesyłki listowe	963,3	80,6%	1 129,3	82,9%	1 134,3	84,2%	17,2%	0,4%
Przesyłki pocztowe	167,4	14,0%	162,8	12,0%	137,0	10,2%	-2,8%	-15,8%
Pozostałe (potwierdzenie odbioru przesyłki rejestrowanej)	65,1	5,4%	69,5	5,1%	75,7	5,6%	6,8%	8,9%

Razem	1 195,9	100,0%	1 361,6	100,0%	1 347,0	100,0%	13,9%	-1,1%
-------	------------	--------	------------	--------	------------	--------	-------	-------

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 32, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

ii. *Przesyłki reklamowe (adresowe)*

- (105) Usługa przesyłka reklamowa (adresowa), zgodnie z klasyfikacją usług pocztowych określoną w art. 43 ust. 2 pkt 1 Prawa pocztowego, zaliczana jest do segmentu pn. „inne usługi pocztowe”. Segment innych usług pocztowych obejmuje przesyłki listowe i paczki pocztowe, które nie odpowiadają definicjom przesyłek charakterystycznych dla segmentu usług powszechnych i segmentu usług wchodzących w zakres usług powszechnych. Przychody tego segmentu w 2019 r. stanowiły 5,2% wartości całego rynku pocztowego, natomiast wolumen stanowił 9,5% wolumenu całego rynku.
- (106) W 2019 r. w segmencie innych usług pocztowych działało 21 operatorów pocztowych, w tym Poczta Polska. Największym operatorem w tym segmencie rynku jest Poczta Polska realizująca 94,7% wolumenu oraz 96,4% całości przychodów.
- (107) W 2019 r. w segmencie innych usług pocztowych wolumen wyniósł 178,3 mln sztuk, co przełożyło się na 532,6 mln zł przychodu. W stosunku do roku 2018 nastąpił wzrost wolumenu w tym obszarze rynku, który wyniósł 6,7%, natomiast przychody wzrosły o 2,5%. Zaobserwowany w 2019 r. wzrost wolumenu i przychodów w tym segmencie wynika przede wszystkim ze wzrostu zarówno wolumenu (11,7%) jak i przychodów uzyskanych z usługi przesyłek reklamowych (22,1%).
- (108) W przeciwieństwie do roku 2018 w 2019 r. zaobserwowano wzrost zarówno poziomu wolumenu, jak i przychodów w zakresie przesyłek reklamowych. Pod względem wolumenów, przesyłki reklamowe (adresowe) stanowią najistotniejszy rodzaj przesyłek pocztowych z tego segmentu (np. w 2019 r. zrealizowano 130,4 mln sztuk tych przesyłek, co stanowiło 72,2% wszystkich zrealizowanych usług w tym segmencie, nie wliczając przesyłek bezadresowych). Pomimo wysokiej wartości wolumenów, przesyłki reklamowe (adresowe) generują relatywnie niski przychód, który wynosił np. w 2019 r. – ok. 154,5 mln zł, co stanowiło jedynie 29,0% wartości względem wszystkich usług pocztowych w ramach tego segmentu (nie wliczając przesyłek bezadresowych).

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 35-36, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (109) Szczegółowe informacje na temat wolumenu oraz wartości usług zaliczanych do powyższego segmentu usług pocztowych zostały wskazane w poniższych tabelach nr 8 i 9.

Tabela nr 8. Inne usługi pocztowe w latach 2017 – 2019 (wg wolumenu)

	Wolumen mln sztuk						Zmiana %	
	2017	%	2018	%	2019	%	2018/17	2019/18
Przesyłki reklamowe	138,5	73,3%	116,8	69,9%	130,4	72,2%	-15,7%	11,7%
Przekazy pocztowe	42,5	22,5%	45,4	27,2%	43,6	24,1%	7,0%	-4,0%
Pozostałe ³²	7,9	4,2%	4,8	2,9%	4,3	3,7%	-39,2%	-11,8%
Razem	188,9	100,0%	167,0	100,0%	178,3	100,0%	-11,6%	6,7%

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 36, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

Tabela nr 9. Inne usługi pocztowe w latach 2017 – 2019 (wg wartości)

	Przychody (mln sztuk)						Zmiana %	
	2017	%	2018	%	2019	%	2018/17	2019/18
Przesyłki reklamowe	129,1	27,14%	126,5	23,2%	154,5	29,0%	-2,0%	22,1%
Przekazy pocztowe	285,0	60,4%	332,6	64,9%	324,9	61,0%	16,7%	-2,3%
Pozostałe ³³	57,7	12,2%	60,6	11,8%	53,2	10,0%	5,1%	-12,2%
Razem	471,8	100,0%	519,8	100,0%	532,6	100,0%	10,2%	2,5%

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 36, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

iii. Etapy realizacji usług

- (110) Prezes Urzędu wziął pod uwagę fakt, że zgodnie z przepisami Prawa pocztowego, usługi pocztowe nie muszą stanowić wszystkich etapów realizowania przesyłek, od ich przyjmowania po sortowanie i ich doręczanie. Każda ze wskazanych czynności jest kwalifikowana jako usługa pocztowa³⁴, a podmiot je realizujący, co do zasady, ma status operatora pocztowego. W związku z tym, mogą istnieć rynki produktowe odnoszące się do poszczególnych etapów realizacji usług pocztowych, gdyż niektórzy odbiorcy usług

³² Przesyłki listowe, paczki pocztowe, przesyłki pocztowe przesyłane przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej.

³³ Przesyłki listowe, paczki pocztowe, przesyłki pocztowe przesyłane przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej.

³⁴ Wyjątkiem jest przemieszczanie przesyłek listowych; czynność ta stanowi usługę pocztową, jeżeli jest ona wykonywana przynajmniej z jedną z innych czynności w postaci przyjmowania, sortowania, doręczania przesyłek pocztowych (por.: art. 2 ust. 1 pkt 2 Prawa pocztowego).

pocztowych mogą być zainteresowani wyłącznie wybranymi etapami usług pocztowych (np. przemieszczaniem i doręczaniem przesyłek pocztowych).

- (111) Niniejsza sprawa obejmuje jednak wszystkie etapy realizacji przesyłek listowych oraz przesyłek reklamowych (adresowych)³⁵, takie jak: przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie. Poczta Polska, współpracując z Nadawcami na podstawie pisemnych umów, świadczy bowiem usługi pocztowe, które polegają na realizowaniu (tj. przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu) przesyłek klientów Nadawcy, przekazywanych Poczcie Polskiej przez Nadawcę³⁶.

Dowód: pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 24 listopada 2016 r., k. 22-32.

iv. Odbiorcy niepowszechnych usług pocztowych – hurtowy charakter rynku

- (112) Prezes Urzędu wziął również pod uwagę, że na definicję rynku produktowego mogą mieć wpływ oddzielne grupy klientów (odbiorców) usług pocztowych (schemat relacji pomiędzy różnymi podmiotami na badanych rynkach usług pocztowych został przedstawiony na rysunku nr 2). Popyt klientów indywidualnych oraz podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze koncentruje się na zintegrowanej usłudze obejmującej realizację nadawanych przesyłek na obszarze całego kraju. Popyt Nadawców, korzystających z hurtowych usług pocztowych na rzecz swoich klientów, którzy to Nadawcy mogą świadczyć usługi pocztowe w ramach własnej sieci pocztowej, skupia się z kolei na świadczeniu usług pocztowych na obszarach kraju, w których to Nadawcy nie posiadają własnej sieci pocztowej.
- (113) Niniejsza sprawa dotyczy relacji między operatorem wyznaczonym (Pocztą Polską) a Nadawcami, działającymi na rzecz swoich klientów. Jak wskazano, cechą charakterystyczną operatorów historycznych (operatorów zasiedziałych) jest posiadanie przez nich sieci pocztowej obejmującej swoim zasięgiem całe państwo. Z tego względu, w ramach sektorów infrastrukturalnych można wyróżnić co najmniej dwa rynki powiązane ze sobą: (i) rynek sieci (rynek dostępu do tej sieci) oraz rynek powiązany z siecią, tj. rynek świadczenia usług za pomocą tej sieci. Prezes Urzędu wziął jednak pod uwagę, że nie należy przyrównywać sieci pocztowej do innych rynków infrastrukturalnych, gdyż sieć pocztowa opiera się przede wszystkim na pracy rąk ludzkich, a nie urządzeń technicznych.

³⁵ Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Pocztę Polską, w przypadku przedsiębiorców nadających własne przesyłki, będących nadawcami masowymi, jak też w przypadku przedsiębiorców nadających przesyłki zebrane od swoich klientów, Poczta Polska przyjmuje, sortuje, przemieszcza i doręcza przesyłki pocztowe, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów Prawa pocztowego. Zob. pkt 38 uzasadnienia decyzji.

³⁶ Ustalenia w tym zakresie zostały wskazane w pkt 38 uzasadnienia decyzji.

- (114) Określenie dwóch rynków produktowych przez Prezesa Urzędu, wskazanych w pkt I.1-2 sentencji niniejszej decyzji, znajduje zatem swoje uzasadnienie w specyfice relacji zachodzącej pomiędzy Poczta Polska i Nadawcami. Poczta Polska, świadcząc usługi pocztowe Nadawcom, w konsekwencji świadczy te usługi ich klientom. Sytuację tę można porównać do umowy podwykonawstwa, kiedy przedsiębiorca ma klientów na określoną usługę, której sam nie może faktycznie świadczyć, więc zleca jej wykonanie innemu przedsiębiorcy.
- (115) Prezes Urzędu, określając rynki możliwego nadużywania pozycji dominującej, jako „hurtowe”, nie utożsamia tego z obowiązkiem zawierania przez Poczta Polska z Nadawcami, posiadającymi status operatora pocztowego, tzw. umów międzyoperatorskich, o których mowa w art. 14 pkt 2 oraz art. 35 Prawa pocztowego. Prezes Urzędu nie kwestionuje jednocześnie, że Poczta Polska świadczy usługi pocztowe Nadawcom, działającym na rzecz swoich klientów, na podstawie art. 14 pkt 1 Prawa pocztowego. Niezależnie od formy współpracy między Poczta Polska a Nadawcą, podmiot ten (Nadawca) może nadawać przesyłki pocztowe zebrane od swoich klientów w celu ich dalszej realizacji przez Poczta Polska. W opinii Prezesa Urzędu, nie ma przy tym znaczenia, czy jest on traktowany w relacji z Poczta Polska jako operator pocztowy ani też, czy zawarł umowę międzyoperatorską³⁷.
- (116) Biorąc pod uwagę powyższe, nadużywanie pozycji dominującej w niniejszej sprawie mogło mieć miejsce na hurtowym szczeblu obrotu na wyżej określonych rynkach produktowych (hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych), które są rynkami wyższego szczebla wobec rynków masowych (detalicznych), na których usługi świadczone są przez Poczta Polska lub Nadawców na rzecz podmiotów nadających we własnym imieniu przesyłki o masowym charakterze. Tego rodzaju usługi hurtowe – jak wskazano – świadczone są przez Poczta Polska Nadawcom, działającym na rzecz swoich klientów. Pomimo tego, że pod względem produktowym Nadawcy są odbiorcami podobnego rodzaju usług, co podmioty nadające przesyłki o masowym charakterze, podmioty te znajdują się na różnych szczeblach obrotu. Podmioty nadające przesyłki o masowym charakterze, w tym nadawcy masowi, znajdują się na rynku niższego szczebla, gdyż nabywają od Poczty Polskiej niepowszechnie usługi

³⁷ Jak wskazano w pkt 35 uzasadnienia decyzji (w przypisie 14), operatorzy pocztowi mogą zdecydować się na wykorzystanie sieci pocztowej zasiedziałego operatora pocztowego (np. dla części wolumenu ich poczty) w celu świadczenia „pełnej” usługi pocztowej (na terenie całego kraju) z korzyścią dla swoich klientów, konkurując w tym zakresie z zasiedziałym („historycznym”) operatorem pocztowym. Zadania wykonywane przez operatorów pocztowych mogą nie różnić się w tym zakresie od zadań wykonywanych przez „pośredników” pocztowych (przedsiębiorców zbierających przesyłki od różnych klientów i przekazujących te przesyłki do sieci zasiedziałego operatora w celu realizacji tych przesyłek). Zob.: D. Geradin, *Is Mandatory Access to the Postal Network Desirable and If So at What Terms?*, TILEC Discussion Paper 2015, s. 5.

pocztowe we własnym imieniu i na swoją rzecz, natomiast Nadawcy, znajdując się na rynku wyższego szczebla, nadają przesyłki w imieniu i na rzecz swoich klientów (por. rysunek nr 2).

- (117) Prezes Urzędu, określając hurtowy charakter usług nabywanych przez Nadawców, wziął pod uwagę okoliczność, że Nadawcy, działający na rzecz swoich klientów – w przeciwieństwie do podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze – są jednocześnie kontrahentami operatora wyznaczonego, jak również, bezpośrednio konkurują z tym podmiotem w zakresie realizacji usług pocztowych w ramach własnej sieci pocztowej. W zakresie, w jakim Nadawcy konkurują z Poczta Polska, wywierają oni presję cenową na Poczta Polska³⁸.

B. Rynki możliwego skutku

- (118) Kwestionowana praktyka Poczty Polskiej mogła wpłynąć na wyżej zdefiniowane rynki produktowe o charakterze masowym (rynki niższego szczebla), tj. na krajowy masowy rynek usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowy masowy rynek usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych. W ocenie Prezesa Urzędu, zachowanie Poczty Polskiej mogło negatywnie wpłynąć na działalność Nadawców, a tym samym osłabić ich pozycję konkurencyjną na wyżej zdefiniowanym szczeblu detalicznym (tj. rynku niższego szczebla w stosunku do rynku hurtowego).
- (119) Usługobiorcami na tych rynkach niższego szczebla są podmioty nadające przesyłki o masowym charakterze, takie jak np. przedsiębiorcy z branży telekomunikacyjnej, finansowej, a także fundacje, stowarzyszenia, jednostki samorządu terytorialnego czy organy administracji publicznej i inne jednostki budżetowe. Tego rodzaju usługi mogą być świadczone podmiotom nadającym przesyłki o masowym charakterze: (i) bezpośrednio przez Poczta Polska lub (ii) za pośrednictwem Nadawców, którzy to Nadawcy część przesyłek klientów realizują samodzielnie, a część z nich przekazują do realizacji Poczcie Polskiej (por. rysunek nr 1 i 2).
- (120) Istnieje następująca współzależność między rynkami pozycji dominującej a rynkami skutków – świadczenie Nadawcom przez Poczta Polska usług hurtowych jest niezbędne do świadczenia podmiotom nadającym przesyłki o masowym charakterze przez Nadawców usług o masowym charakterze. Jak wskazano, powyższe związane jest z podwójną rolą Nadawców, którzy nie tylko są odbiorcami świadczonych przez Poczta Polska zdefiniowanych usług o hurtowym charakterze, ale również samodzielnie świadczą usługi pocztowe podmiotom nadającym przesyłki o masowym charakterze.

³⁸ Ustalenia w tym zakresie zostały wskazane w pkt 33 i 102 uzasadnienia decyzji.

- (121) Biorąc pod uwagę powyższe, na rynku masowego przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz rynku masowego przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych podmioty nadające przesyłki o masowym charakterze mogą nadawać co prawda przesyłki w dużych ilościach, lecz nabywają oni usługi we własnym imieniu. Stąd spotykają się z innymi warunkami współpracy niż Nadawcy agregujący przesyłki od wielu podmiotów.

7.2.2.2. Rynek geograficzny

- (122) Analizując okoliczności sprawy, Prezes Urzędu uznał, że ww. rynki produktowe, zarówno możliwego nadużywania pozycji dominującej, jak i rynki możliwego skutku, mają wymiar krajowy. Niniejsza sprawa dotyczy bowiem usług pocztowych realizowanych w obrocie krajowym. Jak wskazała Komisja Europejska w obwieszczeniu w sprawie stosowania zasad konkurencji w sektorze pocztowym i w sprawie oceny niektórych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych (pkt 2.1.): *„Terytoria Państw Członkowskich tworzą rozdzielone geograficzne rynki odnośnie do doręczania krajowych przesyłek pocztowych jak również odnośnie do krajowego doręczenia przychodzących zagranicznych przesyłek pocztowych”*.
- (123) Jak wyżej wskazano, usługi pocztowe, podobnie jak np. usługi telekomunikacyjne, zaliczane są do rynków infrastrukturalnych. Krajowy charakter rynku wynika przy tym z terytorialnego charakteru sieci pocztowej. Z historycznego punktu widzenia – usługi pocztowe były objęte monopolem państwowym. Świadczenie określonych usług pocztowych ma przy tym charakter usługi powszechnej, co oznacza, że niezależnie od rentowności dostarczania przesyłek pocztowych, usługi te muszą być realizowane dla ogółu społeczeństwa, w tym na nisko zaludnionych terenach w Polsce. Z tego względu, operator wyznaczony, musi dysponować odpowiednią infrastrukturą, aby móc świadczyć usługi pocztowe z odpowiednią częstotliwością na terenie całego kraju.

7.3. Uprawdopodobnienie posiadania pozycji dominującej na rynkach właściwych

7.3.1. Ramy prawne

- (124) Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, w art. 4 pkt 10, definiuje pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział na rynku przekracza 40%.

- (125) Podobnie, zastosowanie art. 102 TFUE wymaga uprzedniego ustalenia posiadania przez przedsiębiorstwo pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub znacznej jego części. Pojęcie pozycji dominującej zostało zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE jako siła ekonomiczna posiadana przez przedsiębiorstwo, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym, przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, klientów, a w konsekwencji od konsumentów³⁹.
- (126) Wskazać należy, że zgodnie z poglądem doktryny europejskiego prawa konkurencji wysoki udział w rynku (przekraczający 50%), który utrzymuje się przez pewien czas powinien być sam w sobie postrzegany jako dowód posiadania pozycji dominującej przez przedsiębiorstwo⁴⁰. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że bardzo duże udziały w rynku są ważnym dowodem na występowanie pozycji dominującej⁴¹, a udziały w wysokości 70% – 80% wystarczają dla uznania pozycji dominującej przedsiębiorcy⁴². W literaturze wskazuje się nawet na pozycję tzw. quasi-monopolisty, któremu konkurenci nie są w stanie zagrozić ze względu na skalę przewagi siły rynkowej, pozycja ta została zdefiniowana jako pozycja przedsiębiorcy dysponującego ponad 90% udziałem w rynku⁴³.

7.3.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (127) Pozycja dominująca Poczty Polskiej na krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych jest uprawdopodobniona, biorąc pod uwagę fakt, że Poczta Polska posiada, jako jedyny operator pocztowy, sieć pocztową na terenie całego kraju, działając w warunkach tzw. monopolu sieciowego. Nadawcy, chcący nadawać przesyłki na rzecz swoich klientów na terytorium całego kraju, mogą nie mieć innej alternatywy, aniżeli korzystanie z usług Poczty Polskiej⁴⁴. Biorąc to pod uwagę pozycja Poczty Polskiej może być wręcz równa pozycji monopolistycznej.
- (128) O pozycji dominującej Poczty Polskiej świadczy jej bardzo wysoki udział rynkowy w realizacji usług pocztowych w obrocie w Polsce w zakresie relewantnych dla wyznaczonych

³⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 1978 r. w sprawie 27/76, *United Brands*, ECLI:EU:C:1978:22, pkt 65.

⁴⁰ J. Faull, A. Nikpay. *The EC Law of Competition*, Oxford 2007, s. 325.

⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG*, EU:C:1979:36, pkt 38.

⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie C-333/94, *Tetra Pak International SA*, EU:C:1996:436, pkt 28-33.

⁴³ T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 172.

⁴⁴ Ze względu na powody wskazane m.in. w pkt 18 i 24 uzasadnienia decyzji, budowa alternatywnej sieci pocztowej na terenie całego kraju może być dla Nadawców nieuzasadniona pod względem ekonomicznym.

rynków właściwych segmentów usług pocztowych. W 2016 r., w przypadku segmentu usług wchodzących w zakres usług powszechnych z wyłączeniem paczek pocztowych (a zatem realizacji masowych, jak i hurtowych przesyłek listowanych), w ujęciu ilościowym, Poczta Polska zrealizowała ok. 86,33% wszystkich usług, natomiast w przypadku segmentu innych usług pocztowych w postaci realizowania przesyłek reklamowych (zarówno masowych jak i hurtowych), Poczta Polska zrealizowała ok. 93,84% wszystkich usług. Do dnia wydania niniejszej decyzji Poczta Polska utrzymuje wysoki udział rynkowy w realizacji ww. usług.

Dowody:

- a. pismo Poczty Polskiej pt. „Pismo w postępowaniu wyjaśniającym” do Prezesa Urzędu z 2 lutego 2018 r., k. 2188-2190;
- b. Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 31 i 35, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (129) Należy również podkreślić, że ww. segmenty usług są bardzo skoncentrowane. Udział dwóch największych operatorów świadczących usługi w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych (w tym Poczty Polskiej) wyniósł w 2019 r. 98,7% w przychodach i 98,9% w wolumenie usług tego segmentu.

Dowód:

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 31, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (130) Pozycję dominującą Poczty Polskiej uprawniają również wysokie koszty (w szczególności koszty stałe związane z potrzebą zatrudnienia odpowiedniej ilości pracowników), związane z ewentualną budową alternatywnej sieci pocztowej na obszarze całego kraju, jak również wysokie bariery wejścia związane m.in. ze znacznymi korzyściami skali oraz zakresu. Z jednej strony, klienci Nadawców oczekują bowiem realizacji usług pocztowych na terytorium całego kraju. Z drugiej strony, koszt budowy takiej sieci na terytorium całego kraju może być nieopłacalny dla Nadawców biorąc pod uwagę fakt, że świadczenie niepowszechnych usług pocztowych na terenach o niskim poziomie zaludnienia nie jest rentowne (opłacalne ekonomicznie)⁴⁵. Nadto, realizacja przesyłek pocztowych odbywa się przy stosunkowo niskich marżach, w związku z czym rentowność z realizacji tych usług osiągnięta jest przy wystarczająco dużej skali realizacji tych przesyłek, jak również przy

⁴⁵ Jak wskazano, świadczenie powszechnych usług pocztowych na warunkach rynkowych może być nierentowne. W rezultacie operatorzy wyznaczeni do świadczenia usług powszechnych mogą korzystać z określonych przywilejów, jak np. zwolnienie z VAT czy też możliwość otrzymania rekompensaty kosztów za wykonywanie nałożonego obowiązku. W związku z tym, w przypadku wystąpienia straty na usługach powszechnych świadczonych przez operatora wyznaczonego, koszt realizacji tych usług jest finansowany na zasadach określonych w rozdziale 10 Prawa pocztowego. Natomiast w przypadku usług niepowszechnych ryzyko biznesowe w tym zakresie jest ponoszone przez operatorów pocztowych. Zob. również rozważania zawarte w pkt 18 uzasadnienia decyzji.

świadczeniu różnych dodatkowych usług (np. realizacji różnego rodzaju przesyłek, niemających substytucyjnego charakteru w ramach tej samej sieci pocztowej).

- (131) Prezes Urzędu wziął również pod uwagę, że nadawanie przez operatora wyznaczonego niektórych rodzajów przesyłek, w tym przesyłek listowych, może wywoływać określone skutki prawne pożądane przez klientów Nadawcy, np. dowód nadania przesyłki rejestrowanej przez placówkę pocztową ma moc urzędową (art. 17 Prawa pocztowego). Niektóre przepisy powszechnie obowiązujące przewidują również skutek zachowania terminu czynności procesowej tylko w razie nadania przesyłki za pośrednictwem tzw. wyznaczonego operatora pocztowego⁴⁶. W przypadkach, gdy niektórzy klienci wymagają zachowania przez Nadawców powyższych regulacji dla swoich określonych przesyłek, to wówczas przesyłki te muszą być kierowane przez nadawców do Poczty Polskiej. W przeciwnym wypadku, Nadawcy nie mieliby możliwości obsługi części klientów, wyrażających popyt na te usługi.
- (132) Podsumowując, należy stwierdzić, że posiadana przez Poczta Polska pozycja na krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych, z wystarczającym prawdopodobieństwem daje temu przedsiębiorcy możliwość zapobiegania skutecznej konkurencji na rynku właściwym oraz działania w znacznym stopniu niezależnie od swoich konkurentów oraz kontrahentów. Należy więc uznać, że uprawdopodobniono fakt posiadania przez Poczta Polska pozycji dominującej w rozumieniu art. 4 pkt 10 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE na krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych.

8. Wpływ na handel między państwami członkowskimi

8.1. Ramy prawne

- (133) Stosownie do art. 3 ust. 1 Rozporządzenia nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu⁴⁷ (Dz. Urz. UE z dnia 4 stycznia 2003 r. nr L 1) w celu zapewnienia skutecznego stosowania unijnych reguł konkurencji wynikających z TFUE organy ochrony konkurencji oraz sądy państw członkowskich Unii Europejskiej zostały zobowiązane do stosowania unijnego prawa

⁴⁶ Por.: rozważania zawarte w pkt 31 uzasadnienia decyzji.

⁴⁷ Obecnie są to odpowiednio art. 101 i 102 TFUE.

konkurencji, w tym art. 102 TFEU, w sytuacji, gdy stosują krajowe prawo konkurencji w odniesieniu do praktyk, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi.

- (134) Zgodnie zaś z samym art. 102 TFUE niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jednego lub większą liczbę przedsiębiorców pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi. Jak określono w podrozdziale 7.2. (rynek właściwy) oraz 7.3. (uprawdopodobnienie posiadania pozycji dominującej na rynkach właściwych), Poczta Polska zajmuje pozycję dominującą na krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych. Wskazane rynki stanowią znaczną część rynku wewnętrznego UE. Zachowanie Poczty Polskiej może zatem stanowić naruszenie art. 102 TFUE, o ile ma ono wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (135) Kryterium wpływu na handel jest autonomicznym kryterium prawa unijnego, które należy rozpatrywać oddzielnie dla każdej sprawy. Kryterium to jest przesłanką jurysdykcyjną, przesądzającą o obowiązku zastosowania unijnego prawa konkurencji przez Prezesa Urzędu w przypadku możliwości wywarcia wpływu przez badaną praktykę na handel między państwami członkowskimi.
- (136) Zgodnie z obwieszczeniem Komisji Europejskiej „Wytyczne w sprawie koncepcji wpływu na handel zawartej w art. 81 i 82 Traktatu”⁴⁸ (dalej jako: „**Wytyczne**”), przy ustalaniu wpływu na handel między państwami członkowskimi należy w szczególności przeanalizować następujące elementy: a) pojęcie „handlu między państwami członkowskimi”; b) pojęcie „ewentualnego wpływu”; oraz c) pojęcie „odczuwalności wpływu”. Jak wskazano również w wytycznych, działanie stanowiące część ogólnej strategii przedsiębiorstwa dominującego należy rozpatrywać w kategoriach jego ogólnego wpływu.
- (137) W celu określenia, czy w badanej sprawie mamy do czynienia ze spełnieniem ww. przesłanki jurysdykcyjnej, Prezes Urzędu poddał analizie kryteria (a-c), a następnie dokonał oceny, czy zostały one spełnione w niniejszej sprawie.

8.1.1. Handel między państwami członkowskimi

- (138) Pojęcie „handlu między państwami członkowskimi” należy interpretować szeroko jako dowolną transgraniczną działalność gospodarczą, w tym usługi pocztowe⁴⁹. Pojęcie „handlu”

⁴⁸ Dz. Urz. UE nr C 101 z 27.04.2004 r., s. 81.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-147/97, *Deutsche Post*, EU:C:2000:74.

obejmuje także przypadki, w których praktyki przedsiębiorcy posiadające pozycję dominującą wywierają wpływ na strukturę konkurencji na rynku. Praktyki przedsiębiorcy posiadające pozycję dominującą, które wywierają wpływ na strukturę konkurencji w Unii Europejskiej, eliminując lub grożąc wyeliminowaniem konkurenta działającego w Unii Europejskiej, mogą podlegać unijnym przepisom prawa konkurencji. Gdy dany przedsiębiorca jest eliminowany lub zagrożony wyeliminowaniem, ma to wpływ na strukturę konkurencji w UE i działalność gospodarczą, w którą zaangażowane jest ten przedsiębiorca. Wymóg wpływu na handel „między państwami członkowskimi” oznacza konieczność wpływu na transgraniczną działalność gospodarczą z udziałem co najmniej dwóch państw członkowskich.

- (139) Kwestia występowania handlu między państwami członkowskimi pozostaje niezależna od zdefiniowania rynku właściwego w wymiarze geograficznym. Innymi słowy, handel między państwami członkowskimi może występować również w przypadku, gdy rynkiem właściwym jest rynek krajowy jednego państwa członkowskiego.

8.1.2. Ewentualny wpływ

- (140) Dla oceny występowania „ewentualnego wpływu” znaczenie mają trzy przesłanki: „odpowiedni stopień prawdopodobieństwa na podstawie zbioru obiektywnych czynników prawnych i faktycznych”, wpływ na „strukturę handlu między państwami członkowskimi” oraz „bezpośredni lub pośredni, rzeczywisty lub potencjalny wpływ” na strukturę handlu między państwami członkowskimi (zob. Wytyczne, pkt 24).
- (141) Określenie „ewentualnego wpływu” oznacza, że musi istnieć możliwość przewidzenia z dostatecznym prawdopodobieństwem na podstawie zbioru obiektywnych czynników prawnych i faktycznych, że dana praktyka może mieć wpływ, bezpośredni lub pośredni, rzeczywisty lub potencjalny, na strukturę handlu między państwami członkowskimi⁵⁰. Przy czym, nie jest konieczne rzeczywiste istnienie wpływu na handel, wystarczy sama możliwość jego wystąpienia, a więc wystarczającym jest, że praktyka przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą jest w stanie wywołać takie skutki, bez względu na to czy rzeczywiście je wywołują⁵¹.

⁵⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30.06.1966 r. w sprawie 56/65, *Société Technique Minière przeciwko Maschinenbau*, EU:C:1966:38.

⁵¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia: 14.07.1981 r. w sprawie 172/80, *Gerhard Züchner przeciwko Bayerische Vereinsbank AG*, EU:C:1981:178; 14.12.1983 r., w sprawie 319/82 *Société de vente de ciments et bétons de l'Est SA przeciwko Kerpen & Kerpen GmbH und Co. KG.*, EU:C:1983:374; Wytyczne, pkt 26.

8.1.3. Odczuwalność wpływu na handel

- (142) Pojęcie „odczuwalności wpływu na handel” oznacza, że wpływ na handel ma charakter istotny. Przesłanka ta odnosi się przede wszystkim do potencjału ekonomicznego przedsiębiorców zaangażowanych w praktykę.
- (143) Zgodnie z pkt 93 Wytycznych, jeżeli przedsiębiorstwo posiadające pozycję dominującą obejmującą cały teren państwa członkowskiego dokonuje nadużyć wykluczających⁵², zazwyczaj może to wpływać na handel między państwami członkowskimi. Stosownie z kolei do pkt 96 ww. Wytycznych połączenie pozycji rynkowej przedsiębiorcy dominującego i antykonkurencyjnego charakteru jego działania oznacza zazwyczaj nadużycia, które z samej swej natury odczuwalnie wpływają na handel.

8.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (144) W ocenie Prezesa Urzędu, objęte niniejszym postępowaniem kwestionowane zachowanie Poczty Polskiej może lub przynajmniej mogło potencjalnie wywierać odczuwalny wpływ na handel między państwami członkowskimi. Zauważyć należy, że Unia Europejska dąży do rozwoju jednolitego rynku dla usług pocztowych, przyjmując w tym zakresie tzw. dyrektywy pocztowe⁵³. Zachowanie Poczty Polskiej, jako praktyka wykluczająca, mogło wpływać na strukturę krajowego rynku usług pocztowych, odnośnie do realizacji przesyłek listowych w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych oraz przesyłek reklamowych, adresowych wchodzących w zakres innych usług pocztowych, a tym samym utrudniać rozwój rynku wewnętrznego w powyższym zakresie.
- (145) W ocenie Prezesa Urzędu, kwestionowana praktyka Poczty Polskiej mogła dotknąć klientów Nadawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Część przesyłek klientów Poczty Polskiej oraz Nadawców pochodzi od podmiotów z innych państw członkowskich. W tym zakresie zachowanie Poczty Polskiej mogło powodować straty po stronie klientów mających siedzibę w innych państwach członkowskich związane z faktem osłabienia konkurencji przez Poczta Polską.
- (146) Prezes Urzędu wziął także pod uwagę, że sama obecność na rynku Poczty Polskiej jako przedsiębiorcy mogącego posiadać pozycję dominującą, mogącą być wręcz równą pozycji

⁵² W polskiej wersji językowej Wytycznych mowa jest o „praktykach wyłączających”, natomiast w wersji angielskiej mowa jest o tzw. *exclusionary abuses*, które powszechnie tłumaczy się jako praktyki wykluczające.

⁵³ W szczególności dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz. Urz. UE L 52, 27.2.2008, s. 3-20.

monopolistycznej, obejmującą obszar całego państwa członkowskiego, tj. obszar Polski może utrudnić wchodzenie na ten rynek dla konkurencyjnych podmiotów z innych państw członkowskich⁵⁴.

- (147) Prezes Urzędu wziął także pod uwagę znaczne wartości realizacji usług pocztowych, na które miała negatywny wpływ praktyka Poczty Polskiej. Pod względem przychodów, w 2017 r. realizacja przesyłek listowych w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych w obrocie krajowym wynosiła ok. 155 mln zł (w obrocie zagranicznym – ok. 12,4 mln zł), w 2018 r. – ok. 130,9 mln zł (w obrocie zagranicznym – ok. 31,9 mln zł), a w 2019 r. – ok. 111,5 mln zł (w obrocie zagranicznym – ok. 25,5 mln zł). W latach 2017-2019 w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych obserwowany był stopniowy wzrost przychodów w zakresie zrealizowanych przesyłek listowych na rynku krajowym, pomimo spadku wolumenu tych usług. W zakresie przesyłek reklamowych (adresowych) wchodzących w zakres innych usług pocztowych wartość realizacji tych przesyłek wygenerowała w 2017 r. przychód w wysokości ok. 129 mln zł, w 2018 r. – 126,5 mln zł, a w 2019 r. – 154,5 mln.
- (148) Jak wskazano w raporcie UKE o stanie rynku pocztowego w 2019 r., pomimo spadków wolumenów „tradycyjnych” usług pocztowych (względem np. usług elektronicznych), polski rynek pocztowy jest znaczącym elementem polskiej gospodarki, o dużym potencjale dalszego rozwoju. Usługi zdefiniowane w niniejszej sprawie generują istotne przychody, zapewniają wymianę informacji na rynku wewnętrznym, a także zapewniają konsumentom dostęp do usług, a przedsiębiorcom konkurowanie w kraju i zagranicą. Prezes Urzędu zważył również, że zachowanie Poczty Polskiej mogło wywrzeć negatywny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, który to jest sprzeczny z unijnym interesem funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz rozwoju jednolitego rynku dla usług pocztowych.

Dowód: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku usług pocztowych w 2019 r.*, s. 47, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2019-roku,322.html> (data dostępu: 5 lutego 2021 r.).

- (149) Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że wpływ na handel między państwami członkowskimi UE rozpatrywanego zachowania Poczty Polskiej jest odczuwalny. Wobec powyższego zasadne jest stwierdzenie, że kwestionowana praktyka Poczty Polskiej może lub przynajmniej mogła potencjalnie wywierać odczuwalny wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a więc może być oceniana pod kątem ewentualnego naruszenia art. 102 TFUE.

⁵⁴ Por.: Wytyczne, pkt 93.

9. Uprawdopodobnienie stosowania praktyk ograniczających konkurencję

9.1. Istota uprawdopodobnienia

- (150) Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 u.o.k.k., jeżeli w toku postępowania antymonopolowego zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą wszczęcia postępowania – że zostały naruszone zakazy, o których mowa w art. 6 lub 9 ustawy lub w art. 101 lub 102 TFUE, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tych zakazów, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań w celu zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań (decyzja zobowiązująca).
- (151) W świetle powyższego do wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej wystarczające jest uprawdopodobnienie naruszenia przez stronę postępowania zakazu określonego w art. 9 u.o.k.k. lub art. 102 TFUE. Instytucja uprawdopodobnienia występuje w wielu przepisach prawa, ale w żadnym z nich nie została określona ani co do istoty, ani charakteru. Uprawdopodobnienie jest instytucją postępowania administracyjnego oraz cywilnego. Zgodnie z art. 84 u.o.k.k. w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu w zakresie nieuregulowanym w dziale VI rozdziale 1 u.o.k.k., stosuje się odpowiednio art. 227–315 k.p.c. Do uprawdopodobnienia, o którym mowa w art. 12 u.o.k.k., odnoszą się ogólne reguły dotyczące uprawdopodobnienia stosowane w postępowaniu cywilnym.
- (152) Na gruncie przepisów postępowania cywilnego, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2006 r., II CNP 13/05 podkreślił, że stosownie do art. 243 k.p.c.⁵⁵, zachowanie szczegółowych przepisów o postępowaniu dowodowym nie jest konieczne, ilekroć ustawa przewiduje uprawdopodobnienie zamiast dowodu. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że skoro ustawodawca nie zdefiniował pojęcia uprawdopodobnienie, należy przyjąć, że miał na względzie potoczne rozumienie tego określenia.
- (153) Naczelny Sąd Administracyjny⁵⁶ przyjął, że uprawdopodobnienie stanowi środek zastępczy dowodu w znaczeniu ścisłym, a zatem środek niedający pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakims fakcie.

⁵⁵ Zgodnie z tym przepisem: „Zachowanie szczegółowych przepisów o postępowaniu dowodowym nie jest konieczne, ilekroć ustawa przewiduje uprawdopodobnienie zamiast dowodu”.

⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 maja 1995 r., sygn. akt SA/Wr 2223/94.

- (154) W świetle art. 12 ust. 1 u.o.k.k., uprawdopodobnienie stwierdza się na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą wszczęcia postępowania. Wynika z tego, że źródłem uprawdopodobnienia może być w istocie każda informacja, dokument, okoliczność, która jest znana Prezesowi Urzędu⁵⁷. Uprawdopodobnienie stanowi więc surogat, środek zastępczy dowodu w znaczeniu ścisłym, który nie daje pewności co do prawdziwości twierdzeń o istnieniu konkretnego naruszenia, ale pozwala przyjąć, iż jest ono prawdopodobne. Uprawdopodobnienie nie daje pewności, lecz tylko wiarygodność twierdzenia o jakimś fakcie. Jako środek zwolniony od ścisłych formalności dowodowych pozwala więc na przyspieszenie postępowania⁵⁸.

9.2. Uprawdopodobnienie nadużywania pozycji dominującej

9.2.1. Ramy prawne

- (155) Stosownie do art. 9 ust. 1 u.o.k.k.: „*Zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców*”. W ustępie 2 pkt 5 tego przepisu sprecyzowano z kolei, że „*Nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji*”. Z kolei art. 102 TFUE wskazuje, że: „*Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi*”.
- (156) Zgodnie z określeniem nadużywania pozycji dominującej, sformułowanym w wyroku w sprawie *Hoffman-La Roche*, nadużywanie pozycji dominującej jest pojęciem obiektywnym, odnoszącym się do zachowań przedsiębiorstwa posiadającego pozycję dominującą, które mogą wpływać na strukturę rynku, na którym konkurencja jest osłabiona i które poprzez sięganie do metod odbiegających od tych, które tworzą zwykle konkurencję produktów lub usług w transakcjach uczestników rynku, utrudniają zachowanie konkurencji jeszcze istniejącej na rynku lub rozwój konkurencji⁵⁹.
- (157) Pojęcie nadużywania pozycji dominującej określone w art. 9 ust. 1 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE ma zatem charakter obiektywny i odnosi się m.in. do tych zachowań przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą, które mogą wpływać negatywnie na strukturę rynku,

⁵⁷ C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 311.

⁵⁸ Zob.: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 555.

⁵⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 85/76, *Hoffmann-La Roche*, EU:C:1979:36, pkt 91.

poprzez wykorzystanie w tym celu środków odbiegających od metod stosowanych w warunkach niezakłóconej konkurencji (tzw. konkurencji merytorycznej)⁶⁰. Koncepcja „konkurencji merytorycznej” odnosi się do legalności działań podejmowanych przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą – w oparciu o określone parametry konkurencji, takich jak np. jakość, cena, innowacyjność – nawet, jeżeli może prowadzić to w ostateczności do odejścia z rynku innych przedsiębiorców (tj. konkurentów przedsiębiorcy dominującego)⁶¹.

- (158) Negatywne oddziaływania na strukturę rynku mogą ujawnić się zarówno na rynku, na którym przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jak również na innym rynku lub innych rynkach. Na przedsiębiorcy zajmującym pozycję dominującą ciąży szczególna odpowiedzialność za to, by swym zachowaniem nie naruszał skutecznej i niezakłóconej konkurencji na rynku⁶².
- (159) Przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji, określone w art. 9 ust. 2 pkt 5 u.o.k.k., jest praktyką wymierzoną bezpośrednio w konkurencję, polegającą na podejmowaniu przez przedsiębiorcę dominującego takich działań, które prowadzą do utrwalenia niekonkurencyjnej struktury rynku, na którym zajmuje on uprzywilejowaną pozycję. Art. 9 ust. 2 pkt 5 u.o.k.k. ustanawia zakaz stosowania przez dominanta praktyk godzących w stan aktualnej lub potencjalnej konkurencji, a także tworzenia barier dostępu do rynku i rozwoju konkurencji. Opisana w powołanym przepisie praktyka „*polega zarówno na faktycznym uniemożliwieniu rozpoczęcia lub dalszego prowadzenia działalności na danym rynku, jak i na uczynieniu tej działalności nieopłacalną lub mniej opłacalną niż w warunkach panujących na rynku konkurencyjnym, jak i na podejmowaniu działań niezwiązanych z merytoryczną rywalizacją między konkurentami a ukierunkowaną na zniechęcenie konkurenta do dalszej ekspansji na rynku, na którym działa*”⁶³.
- (160) Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych, w przypadku gdy przedsiębiorca dominujący dobrowolnie zgodzi się na świadczenie swoich usług, musi to uczynić na warunkach, na których konkurenci mogą skutecznie konkurować, nawet jeśli nie można ustalić obowiązku prowadzenia transakcji zgodnie z doktryną „urządzeń kluczowych”. W tym zakresie Prezes

⁶⁰ Por.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 85/76, *Hoffmann-La Roche*, EU:C:1979:36, pkt 91 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt. III SK 5/09, OSNP 2011/9-10/144.

⁶¹ Jak zauważono w orzecznictwie unijnym, konkurencja merytoryczna (ang. *competition on the merits*) może prowadzić do odejścia z rynku lub marginalizacji konkurentów, którzy są mniej wydajni i przez to mniej atrakcyjni dla konsumentów z punktu widzenia m.in. ceny, wyboru, jakości czy innowacyjności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie C-209/10, *Post Danmark A/S*, EU:C:2012:172, pkt 22.

⁶² Zob.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-23/14, *Post Danmark*, EU:C:2015:651, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2008 r., III SK 30/07, OSNAPiUS 2009, Nr 15–16, poz. 216.

Urzędu nie musi więc wskazywać, czy dostęp do sieci pocztowej Poczty Polskiej stanowi „urządzenie kluczowe” w rozumieniu prawa konkurencji⁶⁴.

- (161) Kwalifikacja prawna praktyki w dziedzinie nadużywania pozycji dominującej wskazanej w art. 102 TFUE i art. 9 u.o.k.k. nie zależy od jej nazwy, lecz od przyjętych w tym względzie kryteriów materialnych. Okoliczność, iż zachowanie charakteryzujące się takimi samymi właściwościami nie było jeszcze badane we wcześniejszych decyzjach, nie zwalnia przedsiębiorstwa z odpowiedzialności⁶⁵. W związku z tym, że art. 9 ust. 2 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE zawierają jedynie przykładowy katalog zakazanych praktyk dominanta, w niniejszej sprawie zastosowanie może mieć również ogólna klauzula nadużywania pozycji dominującej, określona w art. 9 ust. 1 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE.

9.2.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (162) W niniejszej sprawie Prezes Urzędu zgromadził informacje i dokumenty pozwalające uznać za uprawdopodobnione, że Poczta Polska, poprzez kwestionowane przez Prezesa Urzędu zachowania, naruszyła zakazy określone w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE. Badane zachowanie Poczty Polskiej Prezes Urzędu zaklasyfikował do praktyk wykluczających, które oddziałują przede wszystkim na strukturę rynku, głównie przez osłabianie (wylimitowanie) konkurentów. Poprzez praktyki wykluczające przedsiębiorca dominujący osiąga efekt całkowitego lub częściowego zamknięcia rynku zarówno w odniesieniu do podmiotów już działających na rynku (eliminacja z rynku lub ograniczenie ekspansji), jak i wobec podmiotów – potencjalnych uczestników rynku (tworzenie barier wejścia na rynek)⁶⁶.
- (163) Na wstępie należy zauważyć, że Nadawcy, działający na rzecz swoich klientów, mogą być zmuszeni do korzystania z usług pocztowych Poczty Polskiej w celu realizowania przesyłek pocztowych na rzecz swoich klientów, którzy oczekują realizacji usługi na terenie całej

⁶⁴ Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie C-52/09, *TeliaSonera*, EU:C:2011:83 (pkt 54, 56) nie przychylił się do stanowiska, zgodnie z którym, w celu ochrony inicjatywy gospodarczej przedsiębiorcy zajmujący pozycję dominującą powinni zachować swobodę ustalania swoich warunków handlowych, z wyjątkiem przypadków, kiedy warunki te są tak dalece niekorzystne dla ich konkurentów, że w oparciu o stosowne kryteria wskazane w wyroku z dnia 26 listopada 1994 r. w sprawie C-7/97 *Bronner*, EU:C:1998:569, mogą zostać uznane za równoznaczne z odmową świadczenia, jeżeli dane zachowanie wypełnia znamiona innej praktyki. Takie zachowania mogłyby bowiem same w sobie stanowić niezależną formę nadużycia, odmienną od odmowy świadczenia.

⁶⁵ Wyrok Sądu z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie T-286/09, *Intel v. Komisja Europejska*, EU:T:2014:547, pkt 219 i 220.

⁶⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji - wytyczne w sprawie priorytetów, którymi Komisja będzie się kierować przy stosowaniu art. 82 Traktatu WE w odniesieniu do szkodliwych działań o charakterze praktyki wyłączającej, podejmowanych przez przedsiębiorstwa dominujące*, Dz. Urz. UE C 45/7 z 24.2.2009 r., s. 7-20, pkt 19 (dalej: „**Wytyczne w sprawie 102 TFUE**”).

Polski⁶⁷. Budowa i utrzymanie przez Nadawców własnej sieci pocztowej na terytorium całego kraju może być dla nich nieopłacalne finansowa, m.in. ze względu na wysokie koszty stałe oraz fakt, że świadczenie niepowszechnych usług pocztowych na terenach o niskim poziomie zaludnienia co do zasady nie jest rentowne⁶⁸. W ocenie Prezesa Urzędu za uprawdopodobnione należy więc uznać, że współpraca niektórych Nadawców z Poczta Polska, która jako jedyna posiada tak rozległą sieć pocztową na terenie całego kraju, może stanowić warunek konieczny do powstania i rozwoju konkurencji w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 5 u.o.k.k.

- (164) Na przykładzie zasad dokonywania wyceny przez Poczta Polska przesyłek klientów Speedmail na podstawie umowy zawartej w 2016 r. należy wskazać, że warunki te uległy znacznemu pogorszeniu w stosunku do warunków wcześniej obowiązujących na podstawie umowy z 2014 r. Pomimo zgłaszanych przez Speedmail postulatów dotyczących wprowadzenia ogólnych cenników usług oraz dokonania zmian w polityce cenowej, Poczta Polska nie zgodziła się na nie. Nadawca ten, nie mając innej alternatywy, musiał zaakceptować warunki handlowe narzucone mu przez Poczta Polska. W ocenie Prezesa Urzędu, sposób zmiany warunków umownych, jak również nowe zasady i sposób dokonywania wycen przesyłek przez Poczta Polska, odbiegają od metod panujących w warunkach konkurencji merytorycznej (w warunkach niezakłóconej konkurencji) i nie znajdują obiektywnego uzasadnienia.
- (165) W ocenie Prezesa Urzędu, potencjalnie każdy Nadawca, który chciałby wejść na rynki masowego świadczenia usług pocztowych zdefiniowane w niniejszej sprawie, mógłby zostać dotknięty praktyką stosowaną przez Poczta Polska. W wyniku wprowadzenia przez Poczta Polska wskazanych zmian we współpracy z Nadawcami, Poczta Polska mogła przyjąć strategię polegającą na utrudnieniu lub uniemożliwieniu Nadawcom prowadzenia konkurencyjnej względem Poczty Polskiej działalności oraz mającą na celu zapewnienie przez Poczta Polska możliwości świadczenia usług pocztowych dla podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze w warunkach konkurencji niemerytorycznej (tj. w warunkach ograniczających konkurencję).
- (166) Poniżej zawarto szczegółowe rozważania odnośnie do poszczególnych, kwestionowanych przez Prezesa Urzędu zachowań Poczty Polskiej, mogących stanowić przejaw nadużywania pozycji dominującej (pkt 9.2.2.1.-9.2.2.3.). Następnie uprawdopodobnione zostanie, że

⁶⁷ Z tego względu Poczta Polska może być nieuniknionym partnerem handlowym dla Nadawców. Przykładowo, jak wskazano w pkt 31 uzasadnienia decyzji, niektóre rodzaje przesyłek, dla których nadanie przez operatora wyznaczonego wywołuje określone skutki prawne wymagane przez klientów nadawców (np. wskazane w art. 17 Prawa pocztowego) w całości kierowane są przez Nadawców do Poczty Polskiej.

⁶⁸ Zob. rozważania zawarte w pkt 18 uzasadnienia decyzji.

kwestionowane zachowania Poczty Polskiej stanowią jednolite i ciągłe nadużycie pozycji dominującej (pkt 9.2.3.) oraz że praktyka Poczty Polskiej ma antykonkurencyjny charakter (pkt 9.2.4.). Na zakończenie, wyjaśnione zostanie, że praktyka Poczty Polskiej jest pozbawiona obiektywnego uzasadnienia (pkt 9.2.5.).

9.2.2.1. Uzależnianie przedstawienia oferty cenowej na świadczenie usług pocztowych od przekazania przez Nadawcę szczegółowych informacji handlowych o jego kliencie (wskazane w pkt I.A. sentencji decyzji)

- (167) Kwestionowane przez Prezesa Urzędu zachowanie Poczty Polskiej dotyczy narzucania Nadawcy wymogu współpracy w postaci uzależniania przedstawienia przez Poczta Polską oferty cenowej na świadczenie usług pocztowych dla klientów zgłoszonych przez Nadawcę od przekazania przez tego Nadawcę szczegółowych informacji o jego kliencie.
- (168) Na przykładzie warunków handlowych ze Speedmail z 2016 r. Prezes Urzędu ustalił, że przed podaniem Poczcie Polskiej przez Speedmail informacji o jego kliencie, Nadawca ten nie ma możliwości uzyskania informacji o warunkach cenowych, jakie mu zaproponuje Poczta Polska. Jednocześnie, na podstawie wcześniej obowiązujących ogólnych cenników usług, zawartych w umowie z 2014 r., Speedmail mógł pozyskać od Poczty Polskiej informacje o warunkach cenowych przed podaniem informacji o swoim kliencie. W ocenie Prezesa Urzędu, Poczta Polska nie wskazała żadnego obiektywnego uzasadnienia dla wprowadzenia przedmiotowej zmiany warunków współpracy⁶⁹.
- (169) Z ustaleń poczynionych przez Prezesa Urzędu wynika, że informacje o klientach Nadawców, żądane przez Poczta Polską na etapie ofertowania (tj. przed przedstawieniem oferty cenowej przez Poczta Polską) umożliwiają Poczcie Polskiej identyfikację poszczególnych klientów zgłaszanych jej przez Nadawców. W związku z tym, pozyskanie przez Poczta Polską tych informacji, na tym etapie, umożliwia Poczcie Polskiej złożenie kontroferty lub zaproponowanie takich warunków cenowych dla Nadawcy, które uniemożliwią mu złożenie konkurencyjnej oferty względem oferty składanej przez Poczta Polską.
- (170) Zdaniem Prezesa Urzędu, celem uzyskiwania przez Poczta Polską informacji o kliencie Nadawcy, na wskazanym etapie, może być m.in. sprawdzenie, czy dany klient nie jest dotychczas obsługiwany przez Poczta Polską. Poczta Polska odmówiła Speedmail przygotowania oferty cenowej wskazując, że dany podmiot jest jej znaczącym klientem. W innym przypadku Poczta Polska przedłużała termin przedstawienia oferty cenowej dla Speedmail (uniemożliwiając Speedmail złożenie oferty cenowej dla zgłaszanego klienta) w

⁶⁹ Rozważania w tym zakresie zostały zawarte w pkt 41 uzasadnienia decyzji.

sytuacji, w której Poczta Polska samodzielnie zamierzała świadczyć usługi pocztowe na rzecz tego klienta. Informacje i dowody zabrane w sprawie uprawniają zatem, że uzyskiwanie przez Poczta Polską informacji o klientach Nadawcy, przed wskazaniem przez nią warunków cenowych dla Nadawcy, dawało Poczcie Polskiej przewagę konkurencyjną względem Nadawcy, będącego jednocześnie jej konkurentem⁷⁰.

- (171) W związku z powyższym, w opinii Prezesa Urzędu za uprawdopodobnione należy uznać, że przedmiotowy wymóg, przyznający korzyść Poczcie Polskiej w postaci uzyskania informacji o kliencie Nadawcy przed zaoferowaniem Nadawcy warunków cenowych (umożliwiających Nadawcy złożenie oferty cenowej dla jego klienta) nie ma rzeczowego związku z charakterem świadczonych usług przez Poczta Polską. Zdaniem Prezesa Urzędu Poczta Polska mogłaby przykładowo żądać informacji o klientach Nadawcy po przedstawieniu przez nią oferty cenowej dla Nadawcy (przed realizacją przez nią przesyłek tego klienta).
- (172) Prezes Urzędu nie neguje potrzeby pozyskania przez Poczta Polską danych klientów Nadawców w celu realizacji umów zawieranych z Nadawcami (w tym w zakresie kontroli przez Poczta Polską, czy nadawca nie kumuluje przesyłek zbieranych od różnych klientów w celu uzyskania lepszych warunków cenowych⁷¹). Prezes Urzędu kwestionuje natomiast wymóg przekazywania tych informacji przed uzyskaniem przez Nadawców oferty cenowej od Poczty Polskiej. Przed podaniem przez Nadawcę danych o klientach Poczta Polska nie przedstawia mu bowiem warunków cenowych świadczenia usług pocztowych. Pozyskanie tych informacji przez Poczta Polską, na takim wczesnym etapie, może nie znajdować zatem uzasadnienia w charakterze świadczonych przez Poczta Polską usług pocztowych.
- (173) Podsumowując, w opinii Prezesa Urzędu uprawdopodobnionym zostało, że wspomniany wymóg nie znajduje uzasadnienia w oparciu o konkurencję merytoryczną, lecz jest wynikiem zastosowania przez Poczta Polską metod odbiegających od modelu normalnej konkurencji. Wymóg ten może mieć na celu utrudnienie konkurencyjnej działalności Nadawców (względem działalności Poczty Polskiej), a także wzmocnienie lub zachowanie pozycji dominującej Poczty Polskiej. Wymóg ten może stanowić jedną z okoliczności szerszej strategii Poczty Polskiej mającej na celu ograniczenie konkurencji, ponieważ ściśle powiązany jest z pozostałymi kwestionowanymi przez Prezesa Urzędu zachowaniami Poczty Polskiej (zostanie to wskazane w dalszej części decyzji).

⁷⁰ Rozważania i dowody w tym zakresie zostały wskazane w podrozdziale nr 4.1. uzasadnienia decyzji.

⁷¹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie C-340/13, *bpost SA*, EU:C:2015:77. Tym samym Poczta Polska może zakazać kumulowania przez Nadawcę wszystkich nadawanych przez niego przesyłek, realizowanych w oparciu o kilka odrębnych umów zawartych przez tego Nadawcę z podmiotami, na rzecz których świadczy on usługi pocztowe związane z nadawanymi przesyłkami do Poczty Polskiej.

9.2.2.2. Odmowa przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług (wskazana w pkt I.B. sentencji decyzji)

- (174) Kwestionowane przez Prezesa Urzędu zachowanie Poczty Polskiej dotyczy odmowy przedstawienia przez Poczta Polską Nadawcom ogólnych cenników usług. Z ustaleń poczynionych przez Prezesa Urzędu wynika, że Poczta Polska pozbawiła Speedmail ogólnych cenników usług wraz z wejściem w życie umowy z 2016 r. Do czasu przedstawienia przez Poczta Polską warunków cenowych, termin na przedstawienie których uległ wydłużeniu na mocy umowy z 2016 r. do [informacja chroniona] dni⁷², Speedmail nie mógł przedstawić swoim klientom, którzy oczekiwali realizacji usługi na obszarze całego terytorium Polski, wiążącej oferty na świadczenie usług pocztowych. W niektórych przypadkach, Poczta Polska przedłużała złożenie oferty dla Speedmail, co uniemożliwiło temu Nadawcy przedstawienie oferty cenowej dla jego klientów⁷³.
- (175) W ocenie Prezesa Urzędu, ogólne cenniki usług, zawarte w umowie z 2014 r., pozwalały na przygotowanie przez Speedmail swoim klientom oferty na świadczenie usług pocztowych, bez potrzeby oczekiwania na indywidualną wycenę przez Poczta Polską. Należy zauważyć, iż na mocy umowy z 2014 r. przedsiębiorca ten miał możliwość przewidywania oferowanych mu przez Poczta Polską warunków cenowych na świadczenie usług pocztowych – na podstawie tych cenników – w takim zakresie, w jakim nie wnioskował on o ustalenie indywidualnej wyceny w celu otrzymania korzystniejszej oferty cenowej. Ogólne cenniki usług zapewniały przewidywalne i przejrzyste zasady wyceny przez Poczta Polską nadawanych przez Speedmail przesyłek na rzecz jego klientów. W związku z tym, forma cennika nie jest wyłącznie elementem formalnym, pozbawionym znaczenia w prowadzeniu przez Nadawców działalności gospodarczej.
- (176) Z ustaleń poczynionych przez Prezesa Urzędu wynika, że dokonywanie wyłącznie indywidualnych wycen przez Poczta Polską, nawet w przypadku klientów dokonujących niewielkiej ilości nadań (np. [informacja chroniona] przesyłek w ciągu miesiąca), może utrudniać warunki współpracy Nadawców z ich klientami. Nadawcy, działający na rzecz swoich klientów, nie dysponując ogólnymi cennikami usług, są w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej względem Poczty Polskiej, ponieważ nie mają oni możliwości przewidzenia z góry warunków cenowych na świadczenie usług pocztowych na rzecz swoich klientów, którzy to oczekują realizacji usługi w całym kraju. Oznacza to, że przed wskazaniem oferty cenowej swojemu klientowi, muszą oni oczekiwać na przygotowanie indywidualnej wyceny

⁷² W czasie obowiązywania umowy z 2014 r. zwyczajowo Poczta Polska dokonywała z kolei takiej wyceny w ciągu [informacja chroniona] dni.

⁷³ Rozważania w tym zakresie zostały zawarte w pkt 46-51 uzasadnienia decyzji.

przez Poczta Polska. W tym czasie, jak wskazano powyżej, Poczta Polska może przedstawić klientowi Nadawcy kontrofertę.

- (177) Poczta Polska nie wyjaśniła, w jaki sposób dokonuje wyceny zgłaszanych przez Nadawcę przesyłek. Ceny realizacji tych przesyłek są określane przez Poczta Polska indywidualnie dla każdego klienta zgłoszonego przez Nadawcę. W opinii Prezesa Urzędu, Nadawca nie jest zatem w stanie przewidzieć warunków cenowych, jakie zaproponuje mu Poczta Polska. Zmuszony jest on oczekiwać na wycenę Poczty Polskiej, aby przedstawić własną ofertę cenową swojemu klientowi. Należy zauważyć, że brak transparentności (przejrzystości) w ustalaniu ofert cenowych i zniżek było postrzegane przez Trybunał Sprawiedliwości UE jako istotna okoliczność świadcząca o tym, że dana polityka cenowa przedsiębiorcy dominującego jest niezgodna z art. 102 TFEU⁷⁴.
- (178) Powód wprowadzenia powyższych zmian w umowie z 2014 r. oraz odmowy przedstawienia Speedmail ogólnych cenników usług w umowie z 2016 r., wskazany przez Poczta Polska dla Speedmail, miał bardzo ogólny charakter. Powyższe warunki były podyktowane, w opinii Poczty Polskiej, koniecznością uporządkowania oraz ujednolicenia sposobu przygotowywania wycen przez Poczta Polska dla wszystkich klientów, zgłaszanych przez tego Nadawcę⁷⁵.
- (179) W ocenie Prezesa Urzędu, pozbawienie Speedmail ogólnych cenników usług, które posiadał na mocy umowy z 2014 r., nie jest też uzasadnione ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa (w postaci przekazania informacji, w jaki sposób Poczta Polska kształtuje warunki cenowe na rynku, na którym działa także Speedmail). W ocenie Prezesa Urzędu, ustanowienie ogólnych cenników usług dla Nadawcy nie jest równoznaczne z przekazaniem temu przedsiębiorcy wiedzy o zasadach oferowanych warunków cenowych przez Poczta Polska dla poszczególnych klientów. Oferty cenowe dla niepowszechnych usług pocztowych świadczone przez Poczta Polska zależą bowiem od wielu czynników oraz mogą podlegać procesowi negocjacji. A zatem pomimo posiadania ogólnych cenników usług Nadawca może nie wiedzieć, jakie konkurencyjne warunki cenowe, względem warunków cenowych Speedmail, Poczta Polska zaoferuje swoim klientom. Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności badanej

⁷⁴ Por.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie Michelin*, EU:C:1983:313 oraz 30 września 2003 r. w sprawie T-203/01, *Manufacture française des pneumatiques Michelin*, EU:T:2003:250. Ponadto, w prawodawstwie unijnym, np. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz. Urz. UE L 52, 27.2.2008, s. 3-20, prawodawca unijny wprost odnosi się do poszanowania zasad przejrzystości w zakresie dostępu do sieci pocztowej (w szczególności w art. 12 tiret 5 ww. dyrektywy wskazano, że: „w każdym przypadku, gdy operatorzy świadczący usługę powszechną stosują taryfy specjalne, na przykład na usługi dla podmiotów gospodarczych, podmiotów wysyłających przesyłki masowe lub firm zbierających pocztę od różnych użytkowników, będą stosować zasady przejrzystości i niedyskryminacji zarówno w odniesieniu do taryf, jak i do związanych z nimi warunków”).

⁷⁵ Ustalenia w tym zakresie zostały zawarte w tabeli nr 1 w pkt 40 uzasadnienia decyzji.

sprawy, odmowa przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług może nie znajdować obiektywnego uzasadnienia w charakterze świadczonych przez Poczte Polską usług.

- (180) Prezes Urzędu uznał za uprawdopodobnione, że odmowa przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług może stanowić element szerszej strategii Poczty Polskiej mającej na celu ograniczenie konkurencji, a w związku z tym zachowanie to nie może być ocenione w oderwaniu od pozostałych kwestionowanych zachowań Poczty Polskiej, w tym zasad określania przez Poczte Polską wycen dla Nadawców. W związku z tym, wskazane zachowanie Poczty Polskiej, polegające na odmowie przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług, Prezes Urzędu ocenił w kontekście pozostałych zasad współpracy Poczty Polskiej z Nadawcami, jako jedną z okoliczności szerszej strategii Poczty Polskiej mogącej polegać na utrudnieniu konkurencyjnej działalności Nadawców (zob. rozważania wskazane w podrozdziale nr 9.2.3. uzasadnienia decyzji). Brak przejrzystości związany z odmową przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług mógł pozwolić bowiem Poczcie Polskiej na uzyskanie względem Nadawcy przewagi konkurencyjnej, w szczególności w postaci możliwości pozyskiwania klientów, zgłaszanych przez Nadawcę, a tym samym, w postaci zapewnienia przez Poczte Polską możliwości samodzielnego świadczenia usług (bez udziału Nadawcy) dla podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze (zob. wcześniejsze rozważania wskazane w podrozdziale nr 9.2.2.1. uzasadnienia decyzji).

9.2.2.3. Narzucanie Nadawcy wzrostu cen przesyłek w związku z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji (wskazane w pkt I.C. sentencji decyzji)

- (181) Kwestionowane przez Prezesa Urzędu zachowanie Poczty Polskiej dotyczy narzucania Nadawcy wzrostu cen przesyłek w związku z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji.
- (182) Należy wskazać, że na mocy umowy z 2014 r., w przypadku indywidualnych wycen dla wybranych klientów Speedmail, Nadawca otrzymywał od Poczty Polskiej ofertę cenową, która uwzględniała stopień realizacji deklaracji wolumenowej. Podobnie, w przypadku oferty złożonej [zagranicznemu operatorowi pocztowemu], Poczta Polska przedstawiła indywidualną ofertę cenową, która uwzględniała faktyczny stopień realizacji deklaracji wolumenowej⁷⁶.
- (183) W ocenie Prezesa Urzędu, ustalenie przez Poczte Polską w stosunku do poszczególnych klientów Nadawcy wyłącznie dwóch przedziałów wolumenowych (od i do deklarowanego

⁷⁶ Szczegółowe rozważania w tym zakresie zostały wskazane w pkt 63-69 oraz 74-76 uzasadnienia decyzji.

wolumenu) może prowadzić do wzrostu cen na wszystkie przesyłki danego klienta niezależnie od faktycznego stopnia realizacji danej deklaracji wolumenowej. Poczta Polska w przypadku niedokonania deklarowanego wolumenu nadań może oferować jedną cenę – cenę oferowaną zarówno w przypadku niewielkiej ilości nadań oraz znacznej ilości nadanych przesyłek.

- (184) Prezes Urzędu wziął również pod uwagę, że dokładne oszacowanie z góry ilości przesyłek, które dopiero mają być nadane w poszczególnych okresach przez danego klienta Nadawcy jest często niemożliwe do spełnienia przez Nadawcę, ponieważ może wiązać się z czynnikami od niego niezależnymi, niemożliwymi do przewidzenia. Ograniczenie danej wyceny przez Poczte Polską wyłącznie do dwóch przedziałów cenowych może powodować, że warunki cenowe oferowane Nadawcy przez Poczte Polską mogą być niedopasowane do struktury wolumenowej klientów Nadawcy. Ponadto, każdorazowe dokonywanie indywidualnych wycen przez Poczte Polską, nawet w przypadku klientów Nadawcy nadających nieznaczne wolumeny nadań, może być uciążliwe i czasochłonne, ponieważ wymaga przygotowywania nowych wniosków przez Nadawcę.
- (185) W ocenie Prezesa Urzędu, powyższy sposób kalkulacji ceny może stawiać Nadawców w pozycji nadmiernej niepewności co do przyszłych warunków finansowych ich działalności. W wyroku w sprawie *British Airways*, Sąd unijny wskazał, że system zniżek (rabatów) o charakterze retroaktywnym, stosowany przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą może mieć charakter kary umownej, ponieważ niewielki spadek zakładanego wolumenu powoduje nieproporcjonalnie poniesienie ceny na wszystkie jednostki⁷⁷.
- (186) Jak ustalił Prezes Urzędu, „cena standardowa” oferowana przez Poczte Polską (tj. cena w przypadku niespełnienia deklaracji wolumenowej) jest to cena oferowana Nadawcy przez Poczte Polską w przypadku nadawania niewielkiej ilości przesyłek⁷⁸. Cechą charakterystyczną świadczenia niepowszechnych usług pocztowych jest natomiast masowy charakter nadań przesyłek, a przez to możliwość negocjowania przez odbiorców tych usług lepszych warunków cenowych w porównaniu do usług powszechnych. W przypadku podmiotów nadających znaczne wolumeny przesyłek, operatorzy pocztowi doświadczają presji cenowej, związanej z konkurencją w tym obszarze rynku⁷⁹. Oferowanie cen standardowych Nadawcom przez Poczte Polską w przypadku zgłaszanych przez nich klientów, nadających znaczne wolumeny przesyłek, może stawiać Nadawców w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej w

⁷⁷ Wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie T-219/99, *British Airways*, EU:T:2003:343.

⁷⁸ Zob. rozważania wskazane w podrozdziale nr 4.3.2. uzasadnienia decyzji.

⁷⁹ Zob. rozważania wskazane w pkt 73 i 98 uzasadnienia decyzji.

stosunku do Poczty Polskiej, która samodzielnie może oferować tym klientom korzystniejsze warunki cenowe⁸⁰.

- (187) W ocenie Prezesa Urzędu wskazane zachowanie Poczty Polskiej może nie znajdować obiektywnego uzasadnienia w charakterze świadczonych przez Poczta Polską usług. W szczególności niewielkie odchylenie zrealizowanej liczby nadań od liczby deklarowanej pozostaje bez istotnego wpływu na koszt jednostkowy świadczenia usług przez Poczta Polską (np. w przypadku klientów nadających kilkaset tysięcy przesyłek miesięcznie), które uzasadniałoby wzrost cen tych przesyłek w oderwaniu od spełnienia przez Nadawcę deklaracji wolumenowej. Brak realizacji deklarowanego wolumenu nadań (w sytuacji, gdy do spełnienia tej deklaracji zabrakło jedynie kilku przesyłek), nie ma również rzeczywistego wpływu na koszty jednostkowe Poczty Polskiej oraz potrzebę zapewnienia przez nią gotowości infrastruktury technicznej i logistycznej⁸¹. W ocenie Prezesa Urzędu Poczta Polska może określać ogólne warunki cenowe z uwzględnieniem faktycznego stopnia spełnienia przez Nadawcę deklaracji wolumenowej⁸², co również umożliwi jej zaplanowanie i odpowiednią optymalizację procesów logistycznych.
- (188) Prezes Urzędu uznał za uprawdopodobnione, że niniejsze zachowanie Poczty Polskiej należy oceniać jako element szerszej strategii Poczty Polskiej mogącej mieć na celu ograniczenie konkurencyjnej działalności gospodarczej Nadawców oraz umocnienie pozycji rynkowej Poczty Polskiej (zob. rozważania wskazane w pkt 9.2.3. uzasadnienia decyzji).

9.2.3. Jednolite i ciągle naruszenie

9.2.3.1. Ramy prawne

- (189) Pojęcie ciągłego i jednolitego naruszenia, na gruncie zakazu nadużywania pozycji dominującej, odnosi się do szeregu zachowań, które stanowią część ogólnego planu realizującego wspólny cel ograniczenia konkurencji przez przedsiębiorcę posiadającego pozycje dominującą. Aby zakwalifikować różne zachowania dominanta jako jednolite i ciągle naruszenie konieczne jest ustalenie, czy działania te wzajemnie uzupełniały się, w tym znaczeniu, że każde z tych zachowań miało być odpowiedzią na doświadczaną przez przedsiębiorcę dominującego presję konkurencyjną. Ponadto, należy zbadać, czy wzajemnie

⁸⁰ Przykładowo, w przypadku klientów [klient 1], [klient 2], [klient 3], których przesyłki do Polski były przekazywane przez [zagranicznego operatora pocztowego], Poczta Polska uzależniała cenę na realizację usług od faktycznego stopnia realizacji przez tych klientów deklaracji wolumenowej; por.: tabelę nr 5 wskazaną w pkt 76 oraz wykres nr 1 wskazany w pkt 78 uzasadnienia decyzji.

⁸¹ W przypadku małej ilości nadań, np. [informacja chroniona] przesyłek, cena do i od deklarowanego wolumenu jest, co do zasady, określana przez Poczta Polską na takim samym poziomie.

⁸² Por.: wykres nr 1 w pkt 78 uzasadnienia decyzji.

oddziałując na siebie, każde z tych zachowań przyczyniało się do realizacji antykonkurencyjnych skutków zamierzonych przez przedsiębiorcę dominującego w ramach tego samego planu mającego na celu ograniczenie konkurencji. W tym względzie należy uwzględnić wszelkie okoliczności mogące wykazać lub podważyć ten związek, takie jak okres stosowania, treść (w tym zastosowane metody) i jednocześnie cel różnych rozpatrywanych działań⁸³.

9.2.3.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (190) W ocenie Prezesa Urzędu, uprawdopodobnione zostało, że zachowania Poczty Polskiej wskazane w pkt I.A-C sentencji niniejszej decyzji, mogą stanowić jednolite i ciągle nadużywanie pozycji dominującej. Poszczególne zachowania Poczty Polskiej mogły uzupełniać się wzajemnie i stanowić realizację jednej strategii Poczty Polskiej, jaką jest utrudnienie konkurencyjnej działalności Nadawców. W związku z tym, poszczególnych zachowań Poczty Polskiej nie można oceniać w oderwaniu od pozostałych kwestionowanych warunków współpracy pomiędzy Poczta Polska a Nadawcami. Przykładowo, w przypadku przedstawienia przez Poczta Polska Nadawcy ogólnych cenników usług, Poczta Polska nie mogłaby uzależniać przedstawienia oferty cenowej nadawcom od podania przez nich informacji o ich klientach ani narzucić Nadawcom wzrostu cen przesyłek związanego z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji
- (191) Wszystkie kwestionowane zachowania Poczty Polskiej były narzucone w ramach tych samych zasad współpracy z Nadawcą, jak również były one realizowane w tym samym czasie. Wszystkie kwestionowane zachowania mogły być również odpowiedzią Poczty Polskiej na konsekwencje konkurencji z Nadawcami, w tym ryzyko utraty przez Poczta Polska klientów na rzecz Nadawców. W związku z tym, Prezes Urzędu, na podstawie analizy okoliczności niniejszej sprawy, doszedł do przekonania, że opisane zachowania Poczty Polskiej, dotyczące narzucenia Nadawcom ww. warunków handlowych, mogło doprowadzić do niekorzystnej pozycji konkurencyjnej Nadawców oraz do ograniczenia konkurencji na opisanych rynkach właściwych.

⁸³ Wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie T-321/05 *AstraZeneca*, EU:T:2010:266, pkt 892.

9.2.4. Prawdopodobna antykonkurencyjność działań Poczty Polskiej

9.2.4.1. Ramy prawne

- (192) Przepisy art. 9 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE zakazują zarówno praktyk stanowiących nadużycie pozycji dominującej, które mogą bezpośrednio wyrządzić szkodę konsumentom, jak i tych praktyk, które szkodzą konsumentom poprzez naruszenie struktury skutecznej konkurencji⁸⁴. Art. 9 u.o.k.k. i 102 TFUE znajdują w związku z tym zastosowanie do zachowania przedsiębiorcy dominującego, który poprzez zastosowanie środków odbiegających od metod konkurencji merytorycznej, skutkuje szkodą dla konsumentów, utrudniając utrzymanie poziomu konkurencji istniejącej na rynku lub powstanie i rozwój tej konkurencji⁸⁵.
- (193) Antykonkurencyjny skutek danej praktyki nie może mieć czysto hipotetycznego charakteru⁸⁶. Przy ustalaniu czy doszło do nadużywania pozycji dominującej, nie ma jednak potrzeby określać progu odczuwalności (*de minimis*)⁸⁷ ani też konkretnych (rzeczywistych) skutków danej praktyki⁸⁸. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądów unijnych, w zakresie, w jakim struktura konkurencyjna rynku została już osłabiona ze względu na występowanie na niej pozycji dominującej, jakiegokolwiek dodatkowe ograniczenie tej struktury konkurencyjnej może stanowić nadużywanie pozycji dominującej⁸⁹.
- (194) Aby stwierdzić nadużywanie pozycji dominującej, na gruncie art. 9 u.o.k.k. oraz art. 102 TFUE, wystarczającym jest, że dane zachowanie dominanta zmierza do ograniczenia konkurencji lub może wywołać taki skutek⁹⁰. W związku z powyższym, na gruncie art. 9 u.o.k.k. oraz 102 TFUE, organy antymonopolowe nie muszą wykazywać, że dana praktyka ma rzeczywiste (konkretne) antykonkurencyjne skutki, wystarczającym jest wykazanie antykonkurencyjnych skutków mające potencjalny charakter. Jednocześnie, gdy przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą rzeczywiście realizuje praktykę, której celem

⁸⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 kwietnia 1975 w sprawie w sprawie 6/72 *Europemballage i Continental Can*, EU:C:1973:22, pkt 26

⁸⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08, *Deutsche Telekom AG*, EU:C:2010:603, pkt 174.

⁸⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-23/14, *Post Danmark A/S*, EU:C:2015:651, pkt 65.

⁸⁷ Konsumenci powinni mieć możliwość skorzystania z każdego możliwego poziomu konkurencji na rynku, a konkurenci powinni mieć możliwość konkurowania na całym rynku, a nie tylko jego części. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-23/14, *Post Danmark A/S*, EU:C:2015:651, pkt 73.

⁸⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie C-52/09, *TeliaSonera Sverige*, EU:C:2011:83, pkt 64.

⁸⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG*, EU:C:1979:36, pkt 123.

⁹⁰ Wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie T-219/99, *British Airways*, EU:T:2003:343, pkt 293.

jest usunięcie konkurenta, to fakt, iż spodziewany rezultat nie został osiągnięty, nie wystarczy, by wykluczyć nadużycie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE⁹¹.

- (195) Antykonkurencyjny skutek praktyki, poprzez jej negatywne oddziaływanie na strukturę rynku, może przejawiać się – całkowitym lub częściowym – zamknięciem dostępu do rynku. Efekt ten zachodzi, gdy efektywny dostęp aktualnych lub potencjalnych konkurentów do towarów (usług) lub rynków jest utrudniony lub uniemożliwiony wskutek działania przedsiębiorstwa dominującego, w związku z czym może ono podwyższać ceny w sposób opłaczalny dla siebie i ze szkodą dla konsumentów⁹².

9.2.4.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (196) W ocenie Prezesa Urzędu opisane zachowanie Poczty Polskiej może mieć antykonkurencyjny charakter w postaci przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji. Opisane działania Poczty Polskiej, polegające na zastosowaniu przez tego przedsiębiorcę metod odbiegających od konkurencji merytorycznej, mogły negatywnie wpłynąć na strukturę rynków usług pocztowych będących przedmiotem badanej sprawy, na których konkurencja i tak była już znacznie osłabiona ze względu na silną pozycję rynkową Poczty Polskiej. Mogło to z kolei skutkować ograniczeniem lub wyeliminowaniem istniejącej konkurencji oraz możliwości powstania oraz rozwoju tej konkurencji.
- (197) Prezes Urzędu na podstawie zebranego materiału dowodowego ustalił, że zachowania Poczty Polskiej znacząco utrudniają działalność Speedmail, który – po wycofaniu się InPost S.A. z realizacji przesyłek listowych i reklamowych adresowych – pozostał jej największym konkurentem. Wprowadzenie zasad współpracy Poczty Polskiej z Nadawcami, w postaci kwestionowanych praktyk określonych w pkt I.A-C sentencji niniejszej decyzji, mogło stanowić celową strategię Poczty Polskiej mającą na celu ograniczenie konkurencji, którą Poczta Polska doświadczała ze strony Nadawców.
- (198) Oceniając całokształt okoliczności niniejszej sprawy, Prezes Urzędu doszedł do przekonania, że wspomniane zasady współpracy mogły stawiać Speedmail w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej względem Poczty Polskiej. Było to spowodowane tym, że Poczta Polska mogła zapewnić sobie możliwość przejęcia danego klienta Nadawcy lub też zaoferowania takich warunków cenowych, aby Nadawca nie mógł złożyć danemu klientowi (np. dotychczas obsługiwanemu przez Poczta Polską) konkurencyjnej oferty cenowej. Poczta Polska, poprzez

⁹¹ Wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie T-340/03, *France Télécom*,

⁹² Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 5.12.2008, *Wytoczne w sprawie priorytetów, którymi Komisja będzie się kierować przy stosowaniu art. 82 Traktatu WE w odniesieniu do szkodliwych działań o charakterze praktyki wyłączającej, podejmowanych przez przedsiębiorstwa dominujące*, COM(2008) 832 wersja ostateczna, Dz. Urz. UE C 45 z 24.2.2009, s. 7-20, pkt 19.

narzucenie tych zasad współpracy z Nadawcą, mogła zatem przejąć przesyłki pocztowe, które mogły być realizowane samodzielnie przez Nadawcę w ramach jego własnej sieci pocztowej.

- (199) Poprzez narzucanie wspomnianych zasad współpracy Poczta Polska mogła zapewnić sobie również nieuzasadnioną korzyść gospodarczą w postaci uzyskiwania wiedzy o – zidentyfikowanych przez Nadawcę – możliwościach świadczenia usług pocztowych, za którą to korzyść Poczta Polska nie poniosła kosztu na rzecz jej otrzymania⁹³. Przykładowo, Nadawca mógł poczynić znaczne starania (np. poprzez nakłady na reklamę), aby zidentyfikować możliwość świadczenia usług pocztowych oraz pozyskać intratnego klienta, a następnie Poczta Polska, uzyskując poufne informacje biznesowe od Nadawcy na temat podmiotów chcących nadawać znaczne wolumeny przesyłek (oraz ich potrzeb na świadczenie usług pocztowych), mogła – poprzez zastosowanie opisanych metod odbiegających od konkurencji merytorycznej – przejąć tych klientów. W ocenie Prezesa Urzędu, zachowanie to jest nieuczciwe oraz może ono osłabiać motywacje Nadawców do inwestycji w rozwój własnej działalności gospodarczej.
- (200) Poczta Polska mogła wykorzystać swoją pozycję na krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowym hurtowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych (tj. na rynkach możliwego nadużywania pozycji dominującej)⁹⁴, aby wzmocnić swoją pozycję na krajowym masowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych oraz krajowym masowym rynku usług przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek reklamowych adresowych (tj. na rynkach możliwego skutku).
- (201) Jednocześnie w ocenie Prezesa Urzędu należy uznać za uprawdopodobnione, że działania Poczty Polskiej mają co najmniej potencjalny antykonkurencyjny skutek, ponieważ zniekształcają funkcjonowanie rynku ze szkodą dla konsumentów poprzez utrwalenie niekonkurencyjnej struktury wskazanych rynków usług pocztowych oraz zwiększenie barier wejścia na ten rynek. Szkada dla konsumentów może przejawiać się brakiem skutecznej presji cenowej na obniżanie cen ze strony Poczty Polskiej, która istniałaby w warunkach konkurencji merytorycznej.
- (202) Przy ocenie, czy praktyka Poczty Polskiej mogła powodować zamknięcie dostępu do rynku, Prezes Urzędu wziął pod uwagę okoliczność, że zgodnie z wytycznymi w sprawie 102 TFUE,

⁹³ Stanowi to tzw. efekt gapowicza, zgodnie z którym dany podmiot („gapowicz”) korzysta z dóbr lub usług w stopniu przewyższającym jego udział w kosztach ich wytworzenia.

⁹⁴ Rozważania dotyczące dostępu do sieci pocztowej oraz hurtowego charakteru rynku zostały wskazane w pkt: 34-36 oraz 112-117 uzasadnienia decyzji.

im silniejsza jest pozycja dominująca, tym większe prawdopodobieństwo, że działanie mające na celu ochronę tej pozycji prowadzi do antykonkurencyjnego zamknięcia dostępu do rynku⁹⁵. Prezes Urzędu zauważył, że ze względu na znaczny udział rynkowy Poczty Polskiej w segmentach usług pocztowych, których dotyczy niniejsza sprawa⁹⁶, konkurencja między Poczta Polska a Nadawcami na rynkach możliwego skutku jest już i tak w znacznym zakresie ograniczona. Poczta Polska ze względu na swoją pozycję, mogącą być wręcz równą pozycji monopolistycznej, może być zatem nieuniknionym partnerem handlowym dla podmiotów nadających przesyłki o masowym charakterze⁹⁷. Przy tak silnej pozycji rynkowej Poczty Polskiej jest prawdopodobne, że przyjęta przez nią strategia w postaci narzucenia Nadawcy kwestionowanych w badanej sprawie niekorzystnych warunków współpracy mogła osiągnąć skutek w postaci ograniczenia konkurencji.

- (203) Biorąc pod uwagę wysokie bariery wejścia na rynki usług pocztowych, których dotyczy niniejsza sprawa, narzucone przez Poczta Polska zasady współpracy z Nadawcami, mogły jeszcze bardziej zmniejszać możliwość rozwoju konkurencji na tych rynkach, w tym dodatkowo zwiększając bariery wejścia i ekspansji oraz zmniejszając motywację przedsiębiorców do angażowania się w wejście na tak zdefiniowane rynki.
- (204) Podsumowując, za uprawdopodobnione należy uznać, że kwestionowana praktyka Poczty Polskiej ma antykonkurencyjny charakter.

9.2.5. Brak ekonomicznego (obiektywnego) uzasadnienia

9.2.5.1. Ramy prawne

- (205) Działanie przedsiębiorcy spełniające przesłanki zakazu określonego w art. 9 ust. 1 u.o.k.k. lub art. 102 TFUE może zostać przez niego uzasadnione⁹⁸. To na przedsiębiorcy ciąży obowiązek wykazania, że dane zachowanie było obiektywnie uzasadnione⁹⁹. Uzasadnienie to może mieć miejsce w sytuacji, gdy działania dominanta są obiektywnie niezbędne z uwagi na czynniki zewnętrzne, lub gdy dominat stosuje środki obronne w celu ochrony swoich interesów gospodarczych, lub gdy jego działania uzasadnione są względami efektywności.

⁹⁵ Pkt 20 wytycznych w sprawie 102 TFUE.

⁹⁶ Rozważania w tym zakresie zawarto w podrozdziale nr 7.3.2. uzasadnienia decyzji.

⁹⁷ Przykładowo, jak wskazano w pkt 31 uzasadnienia decyzji, niektóre rodzaje przesyłek, dla których nadanie przez operatora wyznaczonego wywołuje określone skutki prawne wymagane przez klientów Nadawców (np. wskazane w art. 17 Prawa pocztowego) w całości kierowane są przez Speedmail do Poczty Polskiej.

⁹⁸ W odniesieniu do naruszenia u.o.k.k. zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. akt III SK 9/08, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r. sygn. akt III SK 34/08, natomiast w zakresie prawa unijnego zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie C-209/10, *Post Danmark*, EU:C:2012:172, pkt 40-41 i przywołane tam orzecznictwo.

⁹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-23/14, *Post Danmark A/S*, EU:C:2015:651, pkt 40-42.

- (206) Obiektywne uzasadnienie przyczynami zewnętrznymi odnosi się do sytuacji, gdy identyczne działania musieliby – w określonych okolicznościach – podjąć także przedsiębiorcy nie posiadający pozycji dominującej. Konieczność sprostania wymogom skutecznego konkurowania odnosi się z kolei do działań, jakie może podejmować przedsiębiorstwo dominujące w celu ochrony swoich interesów w oparciu o konkurencję merytoryczną.
- (207) Konieczne jest przy tym wykazanie przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą, że wskazywane przez niego działania stanowiły proporcjonalny środek ochrony wskazanych przez niego interesów, a więc pozostawały zgodne z zasadą proporcjonalności.

9.2.5.2. Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie

- (208) W opinii Prezesa Urzędu należy uznać za uprawdopodobnione, że zarzucane zachowania Poczty Polskiej nie znajdują obiektywnego uzasadnienia, które wyłączałyby odpowiedzialność Poczty Polskiej.
- (209) Prezes Urzędu ocenił, że działania Poczty Polskiej nie były konieczne dla osiągnięcia wskazywanych przez Poczta Polską celów. Istniały bowiem w tym zakresie działania alternatywne, które pozwoliłyby na osiągnięcie tych celów, nie powodując naruszenia reguł konkurencji¹⁰⁰. Działania Poczty Polskiej, w ocenie Prezesa Urzędu, nie znajdują również uzasadnienia w oparciu o charakter usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polską.
- (210) Kwestionowane zachowania Poczty Polskiej nie znajdują nadto podstaw w przepisach Prawa Poczтового. Prezes Urzędu w żaden sposób nie przesądza przy tym w niniejszej sprawie o prawach i obowiązkach Poczty Polskiej wynikających z ww. ustawy Prawo pocztowe, ani też nie ingeruje w możliwość ochrony przez Poczta Polską jej słuszych interesów, np. w postaci ochrony rentowności powszechnych usług pocztowych¹⁰¹.
- (211) Podsumowując uznać należy, że uprawdopodobnione zostało, że stosowane przez Poczta Polską zachowania w powyższym zakresie nie znajdują obiektywnego uzasadnienia oraz stanowią nadużywanie pozycji dominującej.

¹⁰⁰ Przykładowo, jak wskazano w pkt 171 uzasadnienia decyzji, Poczta Polska może żądać informacji o klientach Nadawcy po przedstawieniu przez nią oferty cenowej dla Nadawcy (przed realizacją przez nią przesyłek tego klienta).

¹⁰¹ Wobec braku szczegółowych regulacji w tym zakresie w Prawie pocztowym, zastosowanie znajdują w przedmiotowej sprawie ogólne reguły prawa ochrony konkurencji. Zgodnie również z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych, reguły konkurencji nadal mogą mieć zastosowanie w sprawach objętych regulacją *ex ante*, jeżeli przepisy sektorowe nie zabraniają danym przedsiębiorcom podejmowania samodzielnych działań, które uniemożliwiają, ograniczają lub zakłócają konkurencję. Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08, *P Deutsche Telekom AG przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:C:2010:603, pkt 80.

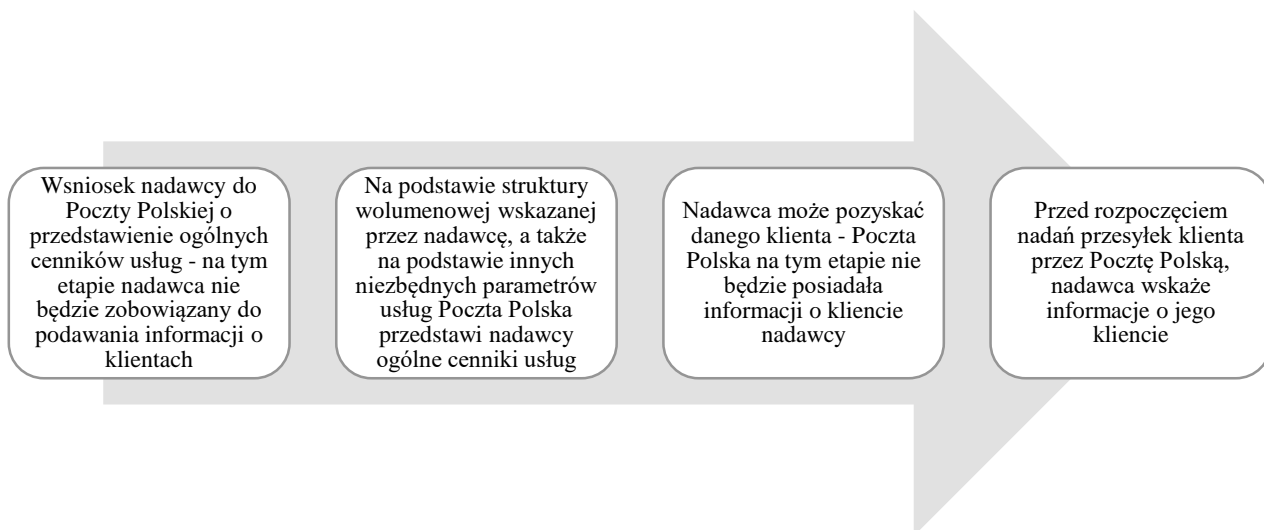
10. Zobowiązania

- (212) W toku niniejszego postępowania Poczta Polska złożyła wnioski o wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji w trybie art. 12 u.o.k.k. Ostateczna treść złożonych przez Poczta Polską zobowiązań została wskazana w pkt I sentencji niniejszej decyzji.
- (213) Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.k.k. Prezes Urzędu może zobowiązać przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom art. 9 u.o.k.k. lub art. 102 TFUE. Możliwość wydania przez Prezesa Urzędu, jako krajowy organ ochrony konkurencji, zgodnie z art. 35 rozporządzenia 1/2003 i art. 31 u.o.k.k., decyzji akceptującej zobowiązania złożone przez przedsiębiorstwo w postępowaniu antymonopolowym, przewiduje też art. 5 rozporządzenia 1/2003.
- (214) W celu kompleksowej oceny zobowiązań przedstawionych przez Poczta Polską, w toku postępowania antymonopolowego Prezes Urzędu, na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.k.k., zwrócił się do uczestników rynku z prośbą o opinię, czy, i w jakim zakresie przedstawione przez Poczta Polską propozycje zobowiązań są adekwatne i wystarczające dla wyeliminowania zakwestionowanych przez Prezesa Urzędu zachowań Poczty Polskiej (tzw. „test rynkowy”). W wyniku przeprowadzonego „testu rynkowego” Prezes Urzędu otrzymał opinie odnośnie do przedstawionych przez Poczta Polską propozycji zobowiązań od Speedmail oraz OZPNOP.

10.1. Zobowiązania dotyczące uzależniania przedstawienia oferty cenowej na świadczenie usług pocztowych od przekazania przez Nadawcę szczegółowych informacji handlowych o jego kliencie (wskazanego w pkt I.A. sentencji decyzji)

- (215) Na mocy zobowiązań Poczta Polska nie będzie uzależniała przedstawienia warunków cenowych od informacji o klientach Nadawcy. W celu przygotowania oferty cenowej niezbędne będzie wskazanie struktury wolumenowej przesyłek zbieranych od klientów Nadawcy, a także informacji dotyczących określonych parametrów danych przesyłek. Informacje o poszczególnych klientach Nadawcy będą natomiast przedstawiane dopiero przed rozpoczęciem nadań tych przesyłek z wyprzedzeniem co najmniej 5 dni roboczych.
- (216) Powyżej opisany proces uzyskiwania przez Nadawcę od Poczty Polskiej ogólnych cenników usług, a także moment wskazywania informacji o klientach Nadawcy, został przedstawiony w ramach poniższego rysunku nr 3.

Rysunek nr 3. Proces przedstawienia przez Poczta Polską ogólnych cenników usług dla przesyłek klientów Nadawcy na mocy zobowiązań Poczty Polskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie pisma Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z dnia 9 listopada 2020 r., k. 2620-2621.

- (217) Na mocy zobowiązań, Poczta Polska będzie otrzymywała dane klientów Nadawcy (od których Nadawca będzie zbierał i nadawał na ich rzecz przesyłki) przed rozpoczęciem nadań przesyłek pochodzących od danego klienta Nadawcy, z wyprzedzeniem co najmniej 5 dni roboczych. Oznacza to, że dane te będą udostępniane Poczcie Polskiej w terminie nie pozwalającym jej na uniemożliwienie zawarcia przez Nadawcę umowy z tym klientem. Kwestia, kiedy Nadawca zawrze umowę z klientem, i na jakich warunkach, uzależniona będzie wyłącznie od decyzji Nadawcy oraz klienta.
- (218) Nadawca, na mocy zobowiązań, będzie znał ceny dla określonych przedziałów wolumenowych, wynikające z łączącej go z Poczty Polską umowy. Dane te niewątpliwie będą umożliwiały Nadawcom formułowanie ofert i zawieranie umów z klientami zainteresowanymi usługami Nadawcy w dowolnym czasie. Nadawca będzie miał możliwość zawrzeć umowę z tym klientem nawet przed zgłoszeniem go Poczcie Polskiej. Tym samym Nadawca nie będzie stawiany w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej względem Poczty Polskiej, a Poczta Polska nie uzyska względem Nadawcy przewagi w zakresie możliwości pozyskania danego klienta, zgłaszanego przez Nadawcę.

10.2. Zobowiązania dotyczące odmowy przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług (wskazanej w pkt I.B. sentencji decyzji)

- (219) Poczta Polska zobowiązała się do zmiany kwestionowanej przez Prezesa Urzędu praktyki poprzez zobowiązanie się do tego, że: „*będzie określała cenniki (warunki cenowe) tych usług pocztowych, jednolite dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez nadawcę na rzecz danego klienta nadawcy*”. Cennik ten będzie miał charakter „ogólnych cenników usług”,

ponieważ uwzględniał on będzie strukturę wolumenową (tj. ilość nadawanych przesyłek przez Nadawcę z wyodrębnieniem strumieni poszczególnych rodzajów przesyłek nadawanych przez Nadawcę na rzecz danego klienta Nadawcy) przedstawioną Poczcie Polskiej przez Nadawcę, a także będzie zależny od parametrów właściwych dla określonej usługi pocztowej oferowanej Nadawcy przez Poczta Polską w danym okresie. Cennik (warunki cenowe) określony przez Poczta Polską na etapie ofertowania będzie miał ramowy charakter, co oznacza, że: „będzie miał zastosowanie do każdego z klientów nadawcy (zgłaszanych Poczcie Polskiej przez nadawcę przed rozpoczęciem nadań przesyłek pochodzących od danego klienta nadawcy)”.

- (220) W związku z powyższym, w oparciu o propozycję zobowiązań Poczta Polska będzie przedstawiała ogólne cenniki usług oparte na strukturze wolumenowej zgłaszanej przez Nadawcę. W oparciu o te warunki cenowe, w okresie związania danym cennikiem, Nadawca będzie mógł przewidywać warunki cenowe, co z kolei pozwoli mu przedstawić z góry ofertę cenową swoim klientom. Cenniki (warunki cenowe) będą ustalane przez Poczta Polską w oparciu o strukturę wolumenową wskazywaną przez Nadawcę, a tak ustalony cennik będzie podstawą do określania cen dla każdego ze strumieni przesyłek nadawanych przez klientów zgłaszanych przez Nadawcę.
- (221) Porównanie dotychczasowych warunków umownych z nowymi warunkami (po przyjęciu zobowiązania) zostało wskazane w poniżej tabeli nr 11.

Tabela nr 10. Porównanie zmiany warunków umowy po przyjęciu zobowiązań

Dotychczasowe warunki:	Nowe warunki:
Nadawca podaje Poczcie Polskiej informacje o swoim kliencie oraz deklarowanym wolumenie nadań tego klienta w celu przygotowania przez Poczta Polską indywidualnej wyceny, a następnie jego włączenia do umowy (w formie aneksu do umowy).	Nadawca przedstawia Poczcie Polskiej strukturę wolumenową swoich przesyłek oraz inne niezbędne parametry określonych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polską (np. waga przesyłek). Na tym etapie Nadawca nie wskazuje informacji umożliwiających identyfikację jego klienta (klientów).
Poczta Polska po otrzymaniu informacji o kliencie Nadawcy i jego deklarowanym wolumenie nadań (np. [informacja chroniona] przesyłek) przedstawia cenę w przypadku spełnienia tej deklaracji oraz cenę, w przypadku mniejszej ilości nadań (np. ceny od [informacja chroniona] przesyłek oraz ceny do [informacja chroniona] przesyłek).	Poczta Polska przedstawia warunki cenowe z uwzględnieniem struktury wolumenowej wskazanej przez Nadawcę oraz w tym zakresie określa więcej niż 2 progi cenowe. Określone warunki cenowe, w tym progi cenowe, odzwierciedlają strukturę wolumenową przesyłek zbieranych od klientów Nadawcy.
Nadawca po otrzymaniu indywidualnej wyceny może przedstawić ofertę swojemu klientowi, zgłoszonemu wcześniej Poczcie Polskiej.	Nadawca na podstawie warunków cenowych przedstawia ofertę cenową swoim klientom.

Źródło: opracowanie własne na podstawie pisma Poczty Polskiej do Prezesa Urzędu z dnia 9 listopada 2020 r., k. 2620-2621.

- (222) Każdy Nadawca działając na rzecz swoich klientów w ramach umowy z Poczta Polska posiadać będzie ogólny cennik usług obowiązujący strony, zawierający odpowiednie przedziały wolumenowe, stosowany wobec każdego klienta Nadawcy. Nadawca, działający na rzecz swoich klientów, będzie *ex ante* wskazywał Poczcie Polskiej strukturę wolumenową dla przesyłek nadawanych przez Nadawcę na rzecz swoich klientów, zaś opłata za usługę będzie naliczana zgodnie z wykonanym miesięcznym wolumenem przesyłek nadawanych przez Nadawcę na rzecz danego klienta Nadawcy, na podstawie cennika (warunków cenowych) zaakceptowanego przez Nadawcę na etapie ofertowania.
- (223) W zobowiązaniach Poczty Polskiej wskazano, że: *„przed wygaśnięciem obowiązywania cennika (warunków cenowych) Poczta Polska S.A. przedłoży nadawcy propozycję nowego cennika (warunków cenowych) na kolejny okres 12-miesięczny z uwzględnieniem danych za poprzedni rok lub informacji od nadawcy o planowanej strukturze wolumenowej przesyłek zbieranych od klientów nadawcy i na ich rzecz nadawanych w kolejnym roku związania umową; punkt 3 ma odpowiednie zastosowanie”*. Powyższe oznacza, że co do zasady inicjatywa w zakresie formułowania oferty cenowej (przed wygaśnięciem obowiązującego cennika) leży po stronie Poczty Polskiej jako podmiotu świadczącego usługę. Jednocześnie w zobowiązaniach potwierdzono dla Nadawcy możliwość aktualizacji (zmiany) struktury wolumenowej wskazywanej Poczcie Polskiej na cele tworzenia nowego ogólnego cennika usług, stosownie do przyszłych planów gospodarczych Nadawcy. W tym wypadku zastosowane mają zasady przewidziane w pkt 1-2 i pkt 5 zobowiązań, określających m.in. ramowy charakter ogólnych cenników usług oraz dopasowanie cennika do struktury wolumenowej Nadawcy.
- (224) W ocenie Prezesa Urzędu powyższy sposób określania warunków cenowych przez Poczta Polską zapewni Nadawcom przejrzyste i przewidywalne zasady współpracy z tym przedsiębiorcą, pozwalające na prowadzenie przez nich konkurencyjnej, względem Poczty Polskiej, działalności gospodarczej.

10.3. Zobowiązania dotyczące narzucania Nadawcy wzrostu cen przesyłek w związku z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji (wskazanego w pkt I.C. sentencji decyzji)

- (225) Poczta Polska zobowiązała się do przedstawienia Nadawcy cennika, który uwzględniać będzie strukturę wolumenową przesyłek zbieranych przez tego Nadawcę od swoich klientów. Poczta Polska będzie musiała określić progi cenowe w zależności struktury wolumenowej nadań różnych klientów Nadawcy.

- (226) Zgodnie z propozycją zobowiązań warunki cenowe przedstawiane Nadawcy przez Poczta Polską uwzględniały będą strukturę wolumenową wskazaną Poczcie Polskiej. Każdy z Nadawców może mieć innych klientów i w związku z tym inne potrzeby. Z przyjętych zobowiązań w żadnej mierze nie wynika ograniczenie liczby przedziałów wolumenowych w ramach danej umowy z Nadawcą. Liczba ich określona została jako „*więcej niż dwa przedziały wolumenowe dla danej usługi pocztowej*” (a zatem będzie to co najmniej trzy przedziały). Tym samym liczba tych przedziałów będzie mogła być zróżnicowana, stosownie do okoliczności i woli stron, i nie została ograniczona.
- (227) Prezes Urzędu uznał za zbędne określenie sztywnej liczby przedziałów wolumenowych dla wszystkich Nadawców. W ocenie Prezesa Urzędu, proporcjonalnym rozwiązaniem jest to, aby przedziały wolumenowe (przyjęte w ich ramach wartości) oraz ich liczba odzwierciedlały strukturę wolumenową przesyłek klientów Nadawcy. Tym samym, w stosunku do Nadawców posiadających zróżnicowaną strukturę wolumenową, wymagane będzie przyjęcie przez Poczta Polską odpowiedniej liczby przedziałów wolumenowych.
- (228) Ponadto, na mocy propozycji zobowiązań, warunki zawieranej z Nadawcą umowy będą dopuszczały możliwość jednokrotnego w ciągu okresu związania danym cennikiem wnioskowania przez Nadawcę o dodanie do umowy nowych przedziałów wolumenowych, przekraczających ostatni, dotychczasowy próg wolumenowy zawarty w cenniku, co dodatkowo umożliwi dostosowanie warunków cenowych oferowanych przez Poczta Polską do indywidualnych potrzeb Nadawcy.
- (229) W ocenie Prezesa Urzędu, powyższy sposób określania warunków cenowych przez Poczta Polską zapewni Nadawcy możliwość otrzymywania od Poczty Polskiej wyceny poszczególnych zgłaszanych przez niego przesyłek z uwzględnieniem faktycznie nadanej przez niego liczby tych przesyłek w danym czasie. Tym samym, wyeliminowana zostanie niepewność Nadawcy co do przyszłych warunków finansowych działalności związana z faktem narzucania Nadawcy przez Poczta Polską wzrostu cen przesyłek – w przypadku braku wykonania przez niego deklarowanego wolumenu nadań – nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji deklaracji wolumenowej.

10.4. Zobowiązania dotyczące okresu na wprowadzenie zobowiązań

- (230) Poczta Polska, w celu wdrożenia powyższych zasad, zobowiązuje się w terminie 2 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, do poinformowania obecnych nadawców o możliwości zmiany warunków umów zgodnie z zobowiązaniami, przed wygaśnięciem aktualnie ustalonych cenników (warunków cenowych) i sposobu

dokonywanych rozliczeń z Poczta Polska. Nadawcy zachowują przy tym możliwość dobrowolnej akceptacji zmienionych zasad nadawania przesyłek pocztowych; w przypadku akceptacji zmiany warunków umów przez Nadawców, zmiana nastąpi niezwłocznie.

- (231) Począwszy od dnia uprawomocnienia się decyzji w niniejszej sprawie, Poczta Polska będzie określała dla nowych Nadawców cenniki (warunki cenowe) za świadczenie usług pocztowych, w sposób określony w niniejszym zobowiązaniu.
- (232) W opinii Prezesa Urzędu, okres 2-miesięcy jest w niniejszej sprawie proporcjonalny oraz zapewnia efektywne wdrożenie zobowiązań przez Poczta Polska.

10.5. Ocena zasadności przyjęcia zobowiązań

- (233) Na podstawie analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz ustalonego w jej następstwie stanu faktycznego z uwzględnieniem przesłanek wskazanych w art. 12 u.o.k.k., Prezes Urzędu doszedł do przekonania, że wydanie decyzji zobowiązującej Poczta Polska do podjęcia określonych działań jest zasadne i wystarczające dla osiągnięcia celów postępowania antymonopolowego.
- (234) Mając na uwadze powyższe rozważania, w opinii Prezesa Urzędu, wydanie decyzji w oparciu o złożone przez stronę zobowiązania doprowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych w sentencji postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego zachowań Poczty Polskiej wskazanych w podrozdziałach nr 4.1. – 4.3. uzasadnienia decyzji.
- (235) Oceniając treść zobowiązań Poczty Polskiej, złożonych w toku postępowania antymonopolowego, Prezes Urzędu doszedł do wniosku, że przyjęcie tych zobowiązań leży w interesie publicznym. Przyczyni się to do szybkiego i efektywnego wyeliminowania naruszenia reguł konkurencji i tym samym przywrócenia niezakłóconej konkurencji na rynkach właściwych, na których uprawdopodobniono, że praktyka Poczty Polskiej mogła wywierać niekorzystny wpływ. W ocenie Prezesa Urzędu, realizacja złożonych zobowiązań przez Poczta Polska może pozytywnie oddziaływać na skuteczność liberalizacji rynku usług pocztowych w Polsce.
- (236) Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że Poczta Polska wyraziła wolę dostosowania swojego zachowania do stanu zgodności z regułami konkurencji na wstępnym etapie prowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania antymonopolowego, co pozwoliło na przyspieszenie postępowania, a w konsekwencji szybkie przywrócenie niezakłóconej konkurencji.

- (237) Ponownie należy podkreślić, że termin oraz sposób wykonania zobowiązań, zaproponowane przez Poczta Polską, są wystarczające, aby zapobiec nadużywaniu pozycji dominującej przez Poczta Polską.
- (238) Powyższe okoliczności, w tym treść złożonych przez Poczta Polską zobowiązań, pozwoliły Prezesowi Urzędu wydać w niniejszej sprawie - na podstawie art. 12 u.o.k.k. - decyzję zobowiązującą.

10.6. Termin złożenia sprawozdania z realizacji zobowiązań

- (239) Prezes Urzędu nałożył ponadto na Poczta Polską obowiązek złożenia informacji o realizacji zobowiązań. Zgodnie z tym obowiązkiem, Poczta Polska poinformuje Prezesa Urzędu o stopniu realizacji zobowiązań poprzez przekazanie Prezesowi Urzędu następujących dokumentów i informacji:
1. **wzorca umowy**, stosowanego przez Poczta Polską o świadczenie usług pocztowych zgodnie z zasadami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji;
 2. **informacji o obecnych nadawcach**, których wskazano w pkt I.6 sentencji niniejszej decyzji, a także o datach, w których Poczta Polska poinformowała swoich obecnych nadawców o możliwości zmiany warunków umów, zgodnie z zasadami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji;
 3. informacji na temat tego, którzy obecni nadawcy, których wskazano w pkt I.6 sentencji niniejszej decyzji, **zaakceptowali** przedstawione przez Poczta Polską zmiany warunków umów, zgodnie z zasadami zobowiązaniami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji, a w przypadku akceptacji zmian warunków umów – **terminów akceptacji tych warunków oraz zakresu, w jakim zostały one zaakceptowane**;
 4. w przypadku akceptacji zmian warunków umów, zgodnie z zasadami określonymi w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji przez obecnych nadawców, których wskazano w pkt I.6 sentencji niniejszej decyzji, kopii **jednej przykładowej zawartej umowy** o świadczenie przez Poczta Polską usług pocztowych określonych w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji;
 5. w przypadku przedstawienia przez Poczta Polską warunków cenowych określonych w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji nowym nadawcom, których wskazano w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji, **informacji o nowych nadawcach**, którym Poczta Polska przedstawiła te warunki cenowe, a także terminów przedstawienia tych warunków cenowych;

6. w przypadku przedstawienia przez Pocztcę Polską warunków cenowych określonych w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji nowym nadawcom, których wskazano w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji, informacji na temat tego, którzy nadawcy **zaakceptowali** przedstawione przez Pocztcę Polską warunki cenowe, a w przypadku akceptacji zmian warunków umów – **terminów akceptacji tych warunków oraz zakresu, w jakim zostały one zaakceptowane;**
 7. w przypadku akceptacji warunków cenowych określonych w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji przez nowych nadawców, których wskazano w pkt I.7 sentencji niniejszej decyzji, kopii **jednej przykładowej zawartej umowy** o świadczenie przez Pocztcę Polską usług pocztowych określonych w pkt I.1-5 sentencji niniejszej decyzji.
- (240) Zdaniem Prezesa Urzędu nałożenie powyższych obowiązków pozwoli na zweryfikowanie, czy Poczta Polska zastosowała się do przyjętych niniejszą decyzją zobowiązań, które mają wyeliminować uprawdopodobnioną w toku przedmiotowego postępowania antymonopolowego praktykę, stanowiącę przejaw nadużywania pozycji dominującej. Nałożenie ww. obowiązków sprawozdawczych należy uznać za konieczne i uzasadnione z uwagi na specyfikę decyzji wydawanej w trybie art. 12 u.o.k.k. oraz art. 5 rozporządzenia 1/2003.
- (241) W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji decyzji.
- (242) Od niniejszej decyzji przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 kodeksu postępowania cywilnego – za pośrednictwem Prezesa Urzędu w terminie miesiąca od dnia doręczenia niniejszej decyzji.
- (243) Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 755 ze zm.), odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu podlega opłacie stałej w kwocie 1000 zł.
- (244) Zgodnie z art. 103 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie.
- (245) Zgodnie z art. 105 ust. 1 zd. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wniosek o przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych należy zgłosić na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

- (246) Stosownie do treści art. 117 § 1 kodeksu postępowania cywilnego strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Zgodnie z art. 117 § 3 kodeksu postępowania cywilnego osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.
- (247) Zgodnie z art. 117 § 4 zd. 1 kodeksu postępowania cywilnego wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

*Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów*

Załącznik nr I
Struktura uzasadnienia decyzji

SŁOWNIK POJĘĆ	11
1. STRONA POSTĘPOWANIA	14
2. REGULACJA DZIAŁALNOŚCI ŚWIADCZENIA USŁUG POCZTOWYCH	14
3. KONTEKST DZIAŁAŃ RYNKOWYCH POCZTY POLSKIEJ	18
4. ZASADY WSPÓŁPRACY POCZTY POLSKIEJ Z NADAWCAMI	22
4.1. UZALEŻNIANIE PRZEDSTAWIENIA OFERTY CENOWEJ NA ŚWIADCZENIE USŁUG POCZTOWYCH OD PRZEKAZANIA PRZEZ NADAWCĘ SZCZEGÓŁOWYCH INFORMACJI HANDLOWYCH O JEGO KLIENCIE.....	25
4.2. ODMOWA PRZEDSTAWIENIA NADAWCY OGÓLNYCH CENNIKÓW USŁUG.....	29
4.3. NARZUCANIE NADAWCY WZROSTU CEN PRZESYŁEK W ZWIĄZKU Z BRAKIEM WYKONANIA DEKLAROWANEGO WOLUMENU NADAŃ NIEUWZGLĘDNIĄJĄCEGO FAKTYCZNEGO STOPNIA REALIZACJI TEJ DEKLARACJI.....	31
4.3.1. <i>Zasady dokonywania indywidualnych wycen na podstawie umowy z 2014 r.</i>	<i>31</i>
4.3.2. <i>Zasady dokonywania indywidualnych wycen na podstawie umowy z 2016 r.</i>	<i>34</i>
5. STANOWISKO STRONY POSTĘPOWANIA.....	38
6. INTERES PUBLICZNY	38
6.1. RAMY PRAWNE	38
6.2. ZASTOSOWANIE PRAWA W NINIEJSZEJ SPRAWIE	39
7. ZAKRES PODMIOTOWY ZAKAZU NADUŻYWANIA POZYCJI DOMINUJĄCEJ	40
7.1. STRONA POSTĘPOWANIA – STATUS PRZEDSIĘBIORCY	40
7.1.1. <i>Ramy prawne</i>	<i>40</i>
7.1.2. <i>Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie</i>	<i>41</i>
7.2. RYNEK WŁAŚCIWY	41
7.2.1. <i>Ramy prawne</i>	<i>41</i>
7.2.2. <i>Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie</i>	<i>42</i>
7.2.2.1. Rynki produktowe	42
A. Rynki możliwego nadużywania pozycji dominującej	42
i. Przesyłki listowe	44
ii. Przesyłki reklamowe (adresowe).....	46
iii. Etapy realizacji usług	47
iv. Odbiorcy niepowszechnych usług pocztowych – hurtowy charakter rynku	48
B. Rynki możliwego skutku	50
7.2.2.2. Rynek geograficzny.....	51

7.3.	UPRAWDOPODOBNIENIE POSIADANIA POZYCJI DOMINUJĄCEJ NA RYNKACH WŁAŚCIWYCH	51
7.3.1.	<i>Ramy prawne</i>	51
7.3.2.	<i>Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie</i>	52
8.	WPŁYW NA HANDEL MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI	54
8.1.	RAMY PRAWNE	54
8.1.1.	<i>Handel między państwami członkowskimi</i>	55
8.1.2.	<i>Ewentualny wpływ</i>	56
8.1.3.	<i>Odczuwalność wpływu na handel</i>	57
8.2.	ZASTOSOWANIE PRAWA W NINIEJSZEJ SPRAWIE	57
9.	UPRAWDOPODOBNIENIE STOSOWANIA PRAKTYK OGRANICZAJĄCYCH KONKURENCJĘ.....	59
9.1.	ISTOTA UPRAWDOPODOBNIENIA	59
9.2.	UPRAWDOPODOBNIENIE NADUŻYWANIA POZYCJI DOMINUJĄCEJ.....	60
9.2.1.	<i>Ramy prawne</i>	60
9.2.2.	<i>Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie</i>	62
9.2.2.1.	Uzależnianie przedstawienia oferty cenowej na świadczenie usług pocztowych od przekazania przez Nadawcę szczegółowych informacji handlowych o jego kliencie (wskazane w pkt I.A. sentencji decyzji)	64
9.2.2.2.	Odmowa przedstawienia Nadawcy ogólnych cenników usług (wskazana w pkt I.B. sentencji decyzji) .	66
9.2.2.3.	Narzucanie Nadawcy wzrostu cen przesyłek w związku z brakiem wykonania deklarowanego wolumenu nadań nieuwzględniającego faktycznego stopnia realizacji tej deklaracji (wskazane w pkt I.C. sentencji decyzji)....	68
9.2.3.	<i>Jednolite i ciągłe naruszenie</i>	70
9.2.3.1.	Ramy prawne.....	70
9.2.3.2.	Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie	71
9.2.4.	<i>Prawdopodobna antykonkurencyjność działań Poczty Polskiej</i>	72
9.2.4.1.	Ramy prawne.....	72
9.2.4.2.	Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie	73
9.2.5.	<i>Brak ekonomicznego (obiektywnego) uzasadnienia</i>	75
9.2.5.1.	Ramy prawne.....	75
9.2.5.2.	Zastosowanie prawa w niniejszej sprawie	76
10.	ZOBOWIĄZANIA.....	77
10.1.	ZOBOWIĄZANIA DOTYCZĄCE UZALEŻNIANIA PRZEDSTAWIENIA OFERTY CENOWEJ NA ŚWIADCZENIE USŁUG POCZTOWYCH OD PRZEKAZANIA PRZEZ NADAWCĘ SZCZEGÓŁOWYCH INFORMACJI HANDLOWYCH O JEGO KLIENCIE (WSKAZANEGO W PKT I.A. SENTENCJI DECYZJI) 77	
10.2.	ZOBOWIĄZANIA DOTYCZĄCE ODMOWY PRZEDSTAWIENIA NADAWCY OGÓLNYCH CENNIKÓW USŁUG (WSKAZANEJ W PKT I.B. SENTENCJI DECYZJI)	78

10.3.	ZOBOWIĄZANIA DOTYCZĄCE NARZUCANIA NADAWCY WZROSTU CEN PRZESYŁEK W ZWIĄZKU Z BRAKIEM WYKONANIA DEKLAROWANEGO WOLUMENU NADAŃ NIEUWZGLĘDNIAJĄCEGO FAKTYCZNEGO STOPNIA REALIZACJI TEJ DEKLARACJI (WSKAZANEGO W PKT I.C. SENTENCJI DECYZJI)	80
10.4.	ZOBOWIĄZANIA DOTYCZĄCE OKRESU NA WPROWADZENIE ZOBOWIĄZAŃ.....	81
10.5.	OCENA ZASADNOŚCI PRZYJĘCIA ZOBOWIĄZAŃ.....	82
10.6.	TERMIN ZŁOŻENIA SPRAWOZDANIA Z REALIZACJI ZOBOWIĄZAŃ.....	83